



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Modernisering og kvalitetsreform i den offentlige sektor

2008-perspektiver på den igangværende omstilling af det offentlige

Jørgensen, Henning; Dalsgaard, Lene

Publication date:
2009

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Jørgensen, H., & Dalsgaard, L. (2009). *Modernisering og kvalitetsreform i den offentlige sektor: 2008-perspektiver på den igangværende omstilling af det offentlige*. Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**Modernisering og kvalitetsreform i den
offentlige sektor**

**- 2008-perspektiver på den igangværende
omstilling af det offentlige**

Lene Dalsgaard og Henning Jørgensen
ISBN: 978-87-92174-64-2
2008:3

*Modernisering og kvalitetsreform i den offentlige sektor
- 2008-perspektiver på den igangværende omstilling af det offentlige*

Af Lene Dalsgaard og Henning Jørgensen

© *Forfatterne*

*Arbejdspapir Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning
Aalborg Universitet
Fibigerstræde 1
DK-9220 Aalborg Øst*

ISSN: 1396:3503

ISBN: ISBN: 978-87-92174-65-9

2008:4

Aalborg 2008

Print: UNI.Print

Lene Dalsgaard og Henning Jørgensen

Modernisering og kvalitetsreform i den offentlige sektor

- 2008-perspektiver på den igangværende omstilling af det offentlige

Institut for økonomi, politik og forvaltning

Aalborg Universitet

2008

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse:

Forord.....	7
1. Reform, retorik og tællelighedens regime	9
1.1. Moderniseringsbølger, kvalitet og tællelighedens regime	11
1.2. Forståelsesrammer og kvalitetsreform	17
1.2.1. Systemperspektivet.....	17
1.2.2. Institutionelt perspektiv	18
1.2.3. Symbolperspektivet	20
2. Moderniseringen af den offentlige sektor i Danmark.....	23
2.1. Den universelle velfærdsstat og kvaliteten.....	23
2.2. Den danske velfærdsstats moderniseringsbølger	28
2.3. ”Kvalitets”-moderniseringer	36
2.4. Kvalitetsreform og økonomiske rammer.....	39
3. Basisgrundlaget for offentlig aktivitet – offentlig etos	43
3.1. Offentlig etos og politisk rationalitet.....	44
3.2. Velfærdsstatens grundprincipper.....	47
3.3. Politisk styring og borgerroller	49
3.4. Velfærdsstat og livsprojekter	55
4. Kvalitet i de offentlige ydelser	57
4.1. Individuelle ydelser, udvidede ydelser og fællesydelser	59
4.2. Styreformer, dokumentation og brugermagt	64
4.3. ”Målefetisme” og de ansatte	73
4.4. Decentrale ledere: roller, forventninger og faldgruber	76
5. De fagprofessionelle og arbejdet med at sikre kvalitet	81
5.1. De fagprofessionelle, ansvarligheden og kvaliteten	82

5.2. De fagprofessionelle og fagpolitiske valg	87
6. Pejlemærker for en reel kvalitetsreform	93
6.1. Kvalitet og reformforslag	94
6.2. Faglige og fagprofessionelle ønsker til en kvalitetsreform	96
6.3. Kvalitetens tid?.....	101
Litteraturliste	109

Forord

I efteråret 2006 annoncerede VK-regeringen, at den ville gennemføre en omfattende ”kvalitetsreform” for den offentlige sektor, en reform – måtte man forstå – var noget nær at ligne med ”århundredets plan” for ændring af indretning og virke af de offentlige institutioner. De storstilede reformbestrebelse har nu været gennem flere beslutningsrunder, trepartsforhandlinger, en valgrunde, efterfølgende revisioner, detaljerede programmer, og de står midt i implementeringsprocesserne. Der er grund til at stoppe op og vurdere, hvad der ligger bag de planer, paroler og procedureændringer, der er i spil. Regeringens kvalitetsreform stiller både praktiske og analytiske problemer: praktisk i henseende til, hvordan rekalkibrering af forvaltningsarbejdet og opgaveløsningerne forskrives og faktisk vil forløbe, og analytisk som problemerne med at forstå og forklare forvaltningsreformer i det offentlige. Den sidste opgave løses heller ikke forudsætningsløst; det sker ud fra teoretiske forforståelser og ved i en sådan vurdering at vælge målestokke og evalueringsdimensioner. Det er første kapitels opgave at eksplicite disse praktiske og analytiske sammenhænge.

Vi forsøger først at indkredse en flerhed af analytiske tilgangsvinkler og vurderingsmålestokke over for forvaltningsreformer, og dernæst at bruge et institutionelt afsæt til at få sagt noget om det ”tællelighedens regime”, der etableres, og den ”stille revolution”, som kvalitetsreformens fundament, New Public Management (NPM) hjælper aktører og aktørkonstellationer med til at gennemføre i Danmark. Forvaltningsarbejdet omstilles, sigtelinier og adfærdsregler skiftes ud. Det har betydning for mere end de berørte borgere, de ansatte og lederne af institutionerne. Der er et videre samfundspolitisk perspektiv af forvaltningsreformerne, som må inddrages og vurderes. Grundliggende principper og arbejdsmåder i den universelle velfærdsstat er under ændring og neolibérale politik- og forvaltningsformer sættes i stedet, og en af hovedkonsekvenserne er, at det flytter ”kvalitets”- og velfærdsbegreber fra behovsorienterede kategorier til spørgsmål om konkurrence, effektivitet og individuel tilfredshed. Noget overraskende foregår denne stille revolution meget upolitiseret, og så meget desto mere er der grund til at gøre opmærksom på indhold og perspektiver i ”kvalitetsmoderniseringen”.

Alt for sjældent bliver det analyseret og vurderet, hvor kraftfuldt sådanne forvaltningspolitiske reformer er med til at ændre ikke kun institutionernes og de ansattes arbejdsmåder og hverdag, men også reelt flytter indholdet i de politikker, de er sat til at gennemføre. Den politiske opmærksomhed herom er uhyre lav, også fordi NPM har haft held til at overbevise politikerne om, at de blot behøver at lægge årlige strategier for den offentlige sektor og ellers overlade det til professionelle ledere af administrationen at gennemføre forvaltningsreformerne og administrationsstyringen. Snakken om ”djøf”-isering af det offentlige er ikke helt malplaceret; men det er vel at mærke centralt placerede embedsmænd, der bliver magtfulde mere end decentrale ledere og grupper af ansatte. Denne tendens til magtkoncentration, som også indebærer fare for udrangering af politikerne, anser vi for både demokratisk og forvaltningspolitisk problematisk. Øget opmærksomhed herom kan måske også bidrage til, at andre aktørgrupper vil kunne stille krav om generobring af magten fra politikernes side, ligesom behovet for besinde sig på det reelle grundlag for det offentliges virke – dét, vi kalder den offentlige etos – forekommer os uhyre stort. Velfærdsstatens fremtidige virke er problemsat.

Kvalitetsreformen bruger bevidst en term til at samle og fremme NPM-elementer, der omsat i praksis sætter nye vinder- og taber-konstellationer, men som under dække af "kvalitet" som noget blot godt og nyttigt ikke på forhånd mobiliserer modstand fra grupper af ansatte, ledere, interesseorganisationer, medier - eller politikere. Det er en annonceret vindser for alle.

Der fremlægges i det følgende ikke nye empiriske og dyberegående analyser på enkelte politikfelter, som mere specifikt kunne vise, hvad der tabes i NPM-moderniseringen af det offentlige. Der trækkes på andres analyser. De fælles træk ved moderniseringerne og konsekvenser heraf er hovedsagen. Og der er meget på spil. I dette skrift er det således en overordnet diskussion, der sigtes mod, hvorfor generaliseringsniveauet nødvendigvis må blive relativt højt. Men der gives konkrete eksempler på problemstillingerne, som rejses med afsæt i både empiriske og normative analyser. Viden om problemdefinitioner, fastsættelse af dagsordener, beslutningsmåder i det offentlige, programmering og implementering af indsats er påkrævet på linie med normative holdepunkter. Skriftet vil forhåbentlig ikke blive opfattet som pessimistisk i sin grundholdning, for ved at pege på mere end effektivitetsforbedrende resultater af den pågående modernisering af den danske offentlige forvaltning, skulle der også kunne peges på problematiske forhold, der kan gøres noget ved. I det samfundsmæssige liv er der ikke noget, der hedder naturlove; fremtiden er ikke noget givet - verden kan ændres. Og alligevel er blåøjet optimisme malplaceret og kan vise sig katastrofal for mere end de offentligt ansatte og deres organisationer. Der findes dog ingen opskrift her på, hvordan sådanne modstrategier til den igangværende NPM-modernisering af det offentlige kan tilrettelægges. Det er en praktisk og ikke en analytisk opgave.

Konsekvenserne for den politiske styring af den offentlige sektor og dens institutioner er stadig forskningsmæssigt uopdyrkede på mange områder. Derfor er der også brug for mere indgående diskussion og undersøgelse af, *af hvad*, der kan snakkes kvalitet, og *for hvem*, kvalitets- eller forvaltningsændringerne laves. Derfor må der gives både en historisk og en systematisk oversigt over de elementer, der er sat i spil, og hvad der er på spil. Derfor dette skrift, der heller ikke påberåber sig at være mere end en oversigt. Og det snit, vi har valgt at lægge i oversigten, gælder kvalitetsreform som forvaltningspolitik, der får konsekvenser for såvel arbejdet, arbejds- og ledelsesbetingelserne som for de offentlige opgaveløsninger og moralske aspekter heraf. Andre dyberegående detailanalyser, der vil kunne følge op på måden at behandle de rejste problemstillinger, skal være velkomne. Her er det altså mere fugle- end frøperspektivet, der anlægges.

1. Reformen, retorik og tællelighedens regime.

Lyder det ikke godt: ”kvalitet”. Jo, det smager af noget. Det smager af mere, for det gode, solide og ypperlige må vi have mere af. Ord har betydninger. Og nogle ord har en særlig klang. Med ”kvalitet” er det sådan, at vi har med et ubetinget positivt ord at gøre, som kun vækker gode følelser i folk. Derfor bruges det også flittigt, ja for tiden inflationært, hvor meget omgives af en bred tilslutning til en ”offentlig kvalitetsreform”. Kvalitet har fået en aura af det moderne og håbefulde over sig, som får forventninger til at stige. Positive forbedringer af den offentlige sektor kan ingen sige nej til. Følgelig bliver der under dække af ”kvalitet” også stillet nok så modsat- og vidtrækkende krav til indretning og ændring af den offentlige sektor.

Alle vil vi sige ja til kvalitet. Og ikke kun i den offentlige sektor. Kvalitet og kvalitetsforbedringer må være fundamentale krav både med hensyn til behov, værdier og økonomi (”value for money”). Når det grundlæggende krav også gælder privatøkonomiske forhold, er der så særlige begrundelser i forhold til offentlig aktivitet, som gør den aktuelle kvalitetsreform interessant? Det spørgsmål rejses og søges besvaret positivt her.

Det er som del af ”moderniseringsbestræbelser”, at en kvalitetsreform er sat i søen af den nuværende regering. Kvalitetsreformen annonceredes første gang i 2005 og blev programsat i slutningen af 2006 med flere regeringsinitiativer. Indtil midten af april 2007 gennemførte regeringen fem møder rundt omkring i landet, hvor forskellige aspekter af en kvalitetsreform blev drøftet, hvorefter valgkampen i efteråret 2007 løftede mange kvalitetsdiskussioner ud af den politiske dagsorden. ”Pindetælleriet” blev dog et emne, som gentagne gange dukkede op i valgkampen. I foråret 2008 kom det til en otte uger lang arbejdskonflikt, da de kollektive overenskomster skulle fornyes, og her blev der igen stillet skarpt – bl.a. af FOA og Sundhedskartellet – på de forhold i det offentlige, der reelt krævede ”kvalitets-modernisering”. Konfrontationen mellem de offentlige arbejdsgivere og dele af personalet om kvalitetselementerne blev imidlertid overskygget af lønspørgsmålet. Efter sommerferien 2008 bliver der i efteråret og foråret 2009 ”slået søm i”, idet der forhandles implementering af elementer i reformen, ligesom regeringen selv har sine planer for den videre skæbne af sit eget kvalitetsreformudspil fra august 2007. De politiske diskussioner om velfærd, offentligt forbrug og offentligt ansattes løn blev således kondenseret kraftigt omkring kvalitetsreform i 2007, mens 2008 står i implementeringens mere konsensuelle tegn. Personaleorganisationerne er selv med i dette udmøntningsarbejde. Også selv om mange af de sikre resultater forekommer at ende med at blive en ledelsesreform mere end den brede ”moderniseringsreform”, mange optimistisk havde håbet på. Ledelsesdogmerne tager hierarkiet som et faktum eller styrker det endog, og derved gør man ikke medarbejderne til dialogpartnere. Toppens ansvar for at skabe resultater og sammenhæng betones igen og igen – også støttet op af økonomiske incitamentssystemer.

I figur 1 er givet en oversigt over begivenhedsforløbet 2005-2008 for ”kvalitetsreformen” samt i figur 2 en opregning af de fem emner, som VK-regeringen selv fandt anledning til at rejse rundt i landet og diskutere med interessenter.

Figur 1: VK-regeringens Kvalitetsreform 2005-2007. Datolinie

August 2005	Annoncering af reformprogram (i 2006)
August 2006	Regeringsseminar
November 2006	Debatoplæg om offentlig sektor Hjemmeside (www.kvalitetsreform.dk) Udvalg nedsat: ministerudvalg sekretariat "kvalitetsgruppe" (27)
Nov. – april 2007	Debatmøder ude i landet
April – August 2007	Trepartsdrøftelser – og aftaler i to tempi Kvalitetsudspil samlet: "Bedre velfærd og større arbejdsglæde"
Efteråret 2007	Valgkamp – løfter om lønløft og forbedringer til offentligt ansatte (især fra DF, S og SF's side)
November 2007	Fogh Rasmussens regering genvælges
Forår 2008	Offentlige overenskomstforhandlinger Konflikt på flere områder (sundhedsområdet, børnepasning og ældreplejen i centrum) Velfærd og ligeløn sættes på dagsordenen
Juni 2008	Forlig på overenskomstområderne
September 2008 -	Fornyede, opfølgende trepartsforhandlinger om implementering af kvalitetsindsatser

Figur 2: Emner for VK-regeringens debatmøder 2006-2007

30.11.06	Frit valg, brugerinddragelse og personligt ansvar
11.01.07	Sammenhængende service – med respekt for borgerne
08.02.07	Klare mål og ansvar for resultater
22.03.07	Nytænkning og konkurrence
19.04.07	Ledelse, medarbejderinddragelse og motivation

Det er nok VK-regeringen, der har søsat den aktuelle kvalitetsreform, men modernisering har en længere historie i Danmark – lige som i de fleste andre vestlige systemer -, og den historie fortæller en hel del om diskursiveringer, der bliver mere og mere ens i den vestlige verden, om hjemlige politisk-administrative magtrelationer og om forvaltningsstyringens eget bidrag til den ”stille revolution” af velfærdsstaten, som de facto har ændret på mange politikker og organisationsforhold. Med den historie kan vi også rejse skriftets problemstillinger.

1.1. Moderniseringsbølger, kvalitet og tællelighedens regime

Alt har både en historie og en forhistorie. Det er således ikke første gang, at kvalitet er overskrift for moderniseringsforsøg i den offentlige sektor. I begyndelsen af 1990’erne var det tilsvarende overskrift for en 2. generation af moderniseringsplaner, hvor 1. generation var startet allerede i november 1983 af daværende finansminister Henning Christophersen i Poul Schlütters første regering. Her var årlige moderniseringsrunder omdrejningspunktet for forsøg på at øge effektiviteten og produktiviteten. Staten tog nok initiativet, men kommunerne var ikke sene til at følge efter. Og da langt de fleste velfærdsopgaver løses på lokalt plan i Danmark, og kommunerne dermed er de største arbejdsgivere, er det i høj grad de store kommunale service- og administrationsområder, der har været under reformering. Staten har vist sig at køre en større zig-zag-kurs, hvor omorganiseringer, personalepolitiske satsninger og kvalitetsprogrammer pludselig er blevet bremset af store fyringsrunder, der har suspenderet mange af de tidligere udviklede politikker eller samforståelsen med personalet omkring filosofien bag. De første fyringsrunder kommer lige efter VK-regeringens tiltræden i november 2001, hvor regeringsgrundlaget for første gang blev bragt mere i overensstemmelse med den generelle samfundspolitiske italesættelse af det offentlige. Offentligt bureaukrati, offentlige resourceforbrug, offentlig regulering skulle bekæmpes, og ”individet” skulle sættes foran sy-

stemet. Et individuelt frihedsprogram flugtede med den hårde kritik af offentlige opgavevaretagelse. Modernisering skulle både være en sådan genrestaurering af den enkeltes handlefrihed og en ændring af det offentliges virkeprincipper.

Men det annoncerede paradigmeskift kommer altså næsten 20 år efter, ”modernisering” første gang blev sat på tapetet også i Danmark – i øvrigt efter stærke anbefalinger af OECD og med stærke sideblik til anglo-amerikanske eksperimenter (Rothstein and Steinmo 2002, Klausen og Ståhlberg 1998). Modernisering er ikke ny, men indholdet heri skifter over tid.

Historisk må vi tilbage til 1980’erne, til november 1983, hvor det første moderniseringsprogram (blot 14 maskinskrevne sider) blev præsenteret af daværende finansminister Henning Christoffersen i Poul Schlüters første regering. Moderniseringen startede med at introducere en ny ledelsesfilosofi, og et nyt lag af ”managers” blev sat til at få styr på både det offentliges ressourceforbrug og på de fagprofessionelle grupper, hvis autonomi skulle stækkes noget. Faglige arbejdsnormer og standarder, juridiske ligebehandlingshensyn og professionelle etikregler blev sat under pres. Der skulle gøres op med det kolde og stive bureaukrati, og i stedet skulle sættes fleksible og decentrale løsninger. Effektiviteten skulle være alfa og omega. Ledelse, management efter private forbilleder blev et opgør med den gamle forvalterrolle og ”management” sat op som en slags ny profession. Nedskæringer efter ”grønthøstermetoden”, nye budgetsystemer, styrkede beføjelser til decentrale ledere og en slet skjult mistænkeliggørelse af de ansatte, der blev betragtet som moderniseringsuvillige og ”betonagtige”, stod på dagsordenen. Der skete mange omlægninger af arbejdsgange, af orienteringspunkter for virket, og selv sprogbrugen blev langsomt ændret. Gamle brune kommunefarver i lokalerne blev skiftet ud med nye friske ”SAS”-farver. Der skulle samtidig produceres mere. Men effektivitet viste sig ikke at kunne motivere ret mange offentligt ansatte til en stærkere og anderledes indsats i dagligdagen.

Tværtimod generede moderniseringsplanerne i 1980’erne modstand blandt mange grupper af ansatte. Derfor skiftedes der snart taktisk terræn, så kvalitet blev overbegrebet. Planerne var dog stadig gennemsyret af effektivitets- og økonomi-tænkning kombineret med udliciteringsplaner, og de fik nedtonet deres politiske betydning i forlængelse af regeringsskifte til socialdemokratisk ledede regeringer fra 1993. Det betød imidlertid ikke, at der ikke skete ”moderniseringer”, tværtimod. Med afsæt i New Public Management (NPM) – en samling af ideer og anbefalinger af privatsektormodeller til offentligt brug - er mange reformeringer af det offentliges indretning og virke sket, så der er kommet nye styringsredskaber, nye organiseringsmåder og nye succeskriterier ind. Hvad enten det sker under annonceret decentralisering eller bureaukratisk centralisering er opskrifterne (og ofte inkonsistente sådanne) de samme (Dunn and Miller 2007). Privatsektormodeller har dannet skole for disse – for det meste upolitiserede - ændringer, og der er sket en ”strømlining” af både stat, amt (nu regioner) og kommuner i den forstand, at arbejdsmåder og vurderingsprincipper henter næring i effektivitets- og efficiens-tænkning, at ledelse er blevet styrket, og at personalet er blevet sat i nye arbejdsorganiseringer og styringsrelationer (Politt and Bouckaert 2000, Christopher Hood 1998, 1991).

NPM er et paradigmeskift, selv om NPM selv ikke er at forstå som nogen afsluttet katekismus, men må ses som en basismodel for en ny måde at indrette den offentlige sektors virke og rolle på. Teoretisk baserer NPM sig især på public choice-teorier og management-teorier, og derfor er der især lagt vægt på konkurrence, incitamenter og styrkelse af ledelsen som strate-

giske elementer. Taktisk og operationelt får det virkninger i forhold til den organisatoriske indretning af forvaltning og i forhold til adfærden. Paroler, programmer, konferencer, seminarer, instrukser, værdiudmeldinger med mere kan køre i lang tid, uden at det får gennemgribende virkning på personalets tænke- og handlemåder, men efter en vis tid kan de nye værdiudmeldinger og handlekodekser pludselig se ”naturlige” ud, og så er der vundet bevidstheder. Så har normsystemet i de offentlige institutioner ændret sig, så har kulturen forandret sig – og så får adfærdsmæssige ændringer til følge, at det offentlige opererer på en ny måde. Vi betoner således, at NPM-moderniseringer nok kan starte med symbolske elementer, men over tid bliver omfattende for at sikre mindre diskrepanser mellem holdning og handling, mellem ”talk”, ”decision” og ”action”. For de tre sidstnævnte elementer har der ikke altid – og er ikke altid – overensstemmelse imellem, selv om der strategisk forudsættes en sådan. Derfor må der analytisk og historisk indbefattes både *strategiske, organisatoriske og kulturelle forandringer* i begreber om NPM-moderniseringer.

Går vi tilbage til den historiske betragtning, er det karakteristisk, at kontraktstyring blev udbredt fra slutningen af 1990’erne. Det samme kan mistilliden siges at være blevet, idet kontraktualiseringen grundlæggende bygger på en opfattelse af, at alle vil forfølge egeninteresser, og at der således gennem bindende aftaler må lægges en dæmper på udfoldelse af egoismen, så der ikke sker skade i forhold til de politiske intentioner. Kontraktualisering er i den forstand institutionaliseret mistillid. Kontrakten skal efterleves, og opfyldelse af bestemmelser skal kontrolleres. Derfor også flere og flere og mere og mere sofistikerede overvågninger, målinger og evalueringer over tid. De ansatte og de decentrale ledelser har fået fokus først og fremmest på de kontraktligt nedfældede målepunkter, og må ofte lade hånt om andre – selv væsentlige – aspekter af serviceproduktionen. ”Pindetælleriet” begynder så småt at tage over. Styringsmæssigt vendes decentralisering fra 1980’erne og 1990’erne til en ny centralisering. Men dermed genereres også en mulig modstand fra de fagprofessionelles side (som skolelærere, pædagoger, sygeplejersker, terapeuter, socialrådgivere osv.). Såvel den fagprofessionelle stolthed, arbejdsglæden som selvværdet hos de ansatte kan lide skade, hvis man oplever at skulle arbejde på måder, der strider mod faglige normer og professionelle skøn. Og jo flere skandalesager, der så dukker op i medierne om misrøgt af ældre på plejehjem, om beskidte hospitaler og nedslidte lærere og skoler osv., jo mere bliver der politisk og ledelsesmæssigt ønsket indgreb ovenfra – og så drejes der gerne en omgang mere på centraliseringsskruen. Flere manualer, ledelsesopstramninger og målinger er blevet resultatet.

Men det flytter måske fokus i og af det borgervendte servicearbejde længere væk fra behovsdækningen og skaber derfor ikke nødvendigvis flere tilfredse borgere eller glattere medarbejdere. Moderniseringen løser nogle typer af problemer, men er også blevet en problemgenerator for andre. Tællelighedens regime (jf. også Mouritsen 1997) vokser sig stor og ustyrlig, hvad der tydeligvis er blevet et kraftigt irritationsmoment for mange offentligt ansatte – især dem, der arbejder på de store velfærdsområder (social-, sundheds-, beskæftigelses- og undervisningsområderne). Det viste de omfattende arbejdskonflikter i foråret 2008 tydeligt.

Moderniseringerne har været annonceret og markedsført som alene forvaltningsinterne anliggender, hvorved det især har vedrørt ledere og ansatte. Politikerne er i den henseende blevet sat noget på sidelinien – og de har da heller ikke blandet sig meget. Delingen mellem politik og forvaltning søges gjort håndfast: politikerne skal sige, hvad det offentlige skal beskæftige sig med og inden for hvilke økonomirammer, men hvordan politik skal organiseres og gennemføres, må politikerne ikke blande sig i. Det er alene en opgave for forvaltningsledelsen.

En metafor i NPM-bølgen om, at *politikerne skal "styre, ikke ro"*, har åbenbart virket fængende og forførende. Politikerne skal heller ikke beskæftige sig med enkeltsager, men kunne koncentrere sig om at afstikke strategiske rettesnore for arbejde. Så der skal *delegeres magt og kompetencer til forvaltningen*. Og det er sket. Og forvalterne har så efterfølgende fået indrettet de enkelte organisatoriske enheder, institutionerne, som "omkostningscentre"; "bundlinien" er blevet det centrale fokuspunkt – efter privat forbillede. Der er indført hårde foranstaltninger for at sikre denne forpligtelse over for efficiens- og effektivitetskriterierne, hvortil kommer mere bløde kultur- og værdistyringer. Kontrakter, outputorientering, "controlling", omkostningsbudgettering, it-understøttelse, nye personalesystemer, afrapporteringer, benchmarking, evalueringer og brugerorientering har været måder at styre dette igennem på.

Værdigrundlaget i det offentlige er imidlertid ikke intakt. Tidligere tiders mere humane og egalitære tankegods synes at være – med et tidstypisk ord – screenet ud til fordel for rene økonomiværdier. Samsvaret med neoliberale politiske strategier er ikke svære at identificere (Lund 2008, Jørgensen og Jespersen 2006). Meget af styringsbestræbelserne synes også at have ændret hverdagen i institutioner på måder, der har svækket entusiasmen og arbejdsglæden hos mange ansatte. Øget sygefravær, dårlig trivsel og rekrutteringsproblemer kan ses som følgevirkninger. Denne generalisering kræver dog megen kvalificering, når vi går tættere på arbejdet i de enkelte sektorområder og institutioner.

Væsentlig er at få præciseret i løbet af skriftet, at de måder, som forvaltningsmodernisering er gennemført på som blot spørgsmål om effektiv brug af "værktøjskassen", har skjult de politiske indhold i ændringerne. Moderniseringsreform præsenteres som nye teknikker – ikke som nye tanker. Men de "tekniske" og administrative ændringer af den offentlige forvaltning og serviceproduktion får eller har allerede haft institutionelle virkninger, der mere basalt truer med at transformere meget i velfærdsstaten. *Forvaltningspolitik* må derfor forstås som bevidste forsøg på at ændre strukturer og processer (personale, organisation, adfærd og kultur) i den offentlige sektor, så politikindhold og virkninger af offentlig politik går i den intenderede retning. Aktuelt hedder det således den NPM-intenderede retning. Der arbejdes meget med interne, endogene variable i forvaltningspolitikken, og den er således både subjekt og objekt på samme tid. Hvor omfangsrig og mangesidet moderniseringen af den offentlige forvaltning i Danmark så er, giver næsten sig selv. Men den strategiske sigtelinie er ikke kun forvaltningsintern, for det er den offentlige sektors rolle generelt, der herigennem er søgt ændret. Er det velfærd, der skal forvandles til en vare? (Gleerup 2008). Sektoren har i al fald skullet gives en ny "kvalitet".

Dette korte historiske rids har derfor også vanskeligt kunne give en antydning af, at kvalitetsreformer i den offentlige sektor er forbundet med bredere politiske interesser i at indrette sektorens virke og funktioner i samfundet på bestemte måder. Kvalitet som begreb er ubestemt, men det er politiske strategier for udvikling og ændring af velfærdsstaten ikke. Derfor positionerer partier og organisationer sig i forhold til de strategier, de foretrækker: neo-liberale, neo-konservative, socialliberale, socialdemokratiske eller andre. Det vanskelige er at forbinde moderniseringer med de politiske strategier, hvis man forledes til at tro, at det kun er interne "tekniske" ting, der er på spil. Det seneste års diskussioner af velfærd og kvalitetsreform herhjemme har dog vakt politisk interesse. Følgelig er det også svært at holde "kvalitet" uden for en politiserende inficering, der kan være en hæmsko for redelige og realistiske vurderinger af behov for reformer og diskussion af forandringsmåder af den offentlige sektor. National "kvalitet" får først særlige valører af at blive knyttet tæt sammen med politiske strategier. Det er

inden for de senere år, at politikerne er begyndt at interessere sig for implementeringssiden af offentlig politik. Bl.a. ventetider ved kræftbehandling politiserede institutionsvirket, og skandalesager (som f.eks. misrøgt på plejehjemmet ”Strandvænget”) såvel som medarbejderprotester og arbejdskampene i foråret 2008 har fremprovokeret en bredere interesse. Det har været med til at sætte modernisering og kvalitet højere på den politiske dagsorden.

Der er bestemt både behov og muligheder for saglige reformer, der forbedrer kvaliteten i den offentlige sektor, men der er lige så store faldgruber, som må tages i øjesyn - og undviges. Til de sidste hører, at reformforslag helt kan drukne i politisk-taktiske spil, der netop er hyppige og kan være altfortærende i en valgkamp, men at NPMs fortsatte succes har en nok så stor fare iboende, idet politikerne mere systematisk sættes uden for moderniseringsspillet og hverdagens kampe om at bibeholde eller ændre praksisser og politikker. Det kan lægge gift for politisk vigtige drøftelser af faktiske forhold i og omkring den offentlige sektor, for identifikation af udviklingsbehov og innovative forslag, for måden, der ”kvalitetsmoderniseres” på, har på forhånd indforskrevet forslag til at tjene bestemt mål og opgavedefinitioner. Ligeledes vil det være problematisk, hvis der bliver utilstrækkelig handlekraft og ressourcemobilisering bag den efterfølgende implementering af vedtagne reformplaner, som der på skrivetidspunkter ser ud til at blive tale om. Der må ud i hver afkrog af den offentlige sektor og af borgerne generelt kunne mærkes en tydelig forskel på virket og virkebetingelserne før og efter en kvalitetsreform, hvis denne skal kunne fortjene sit navn. Gennemførelsen må ske med lige så stor iver, omhu og opmærksomhed som beslutningstagningen. Ellers må man tale om alene en symbolpolitisk øvelse.

Fundamentalt set er der efter vores opfattelse to slags diskussioner og hensyn, der bliver blandet grundigt sammen i den politiske retorik omkring kvalitet, hvor der både snakkes om strukturer, processer, resultater og værdier på samme tid. Det må specificeres, **af hvad**, man skal kvalitetsudvikle, og **for hvem**, der skal kvalitetsforbedres. Styringsteknikker, præstationsmål, arbejdsmetoder, arbejdsbetingelser, rettigheder og grundlæggende værdikodekser er ikke lige til at sætte på en fælles nævner. Som Peter Dahler-Larsen (2008) har vist, har kvalitet en dobbelt beskaffenhed: af henholdsvis værdi (som noget positivt) og som relation (af hvad?-specificering). Derfor er kvalitet først noget, der skal diskuteres kontekstuel, før nogen kan få lov at definere indholdet heri. Og den kontekstualisering er lig med de konkrete politik- og forvaltningssammenhænge, hvorigennem det offentlige udfører sine opgave på service- og myndighedsområderne. Det vil sige, så er vi mest ved spørgsmålet om, hvordan der konkret sker tilrettelæggelse og gennemførelse af aktiviteterne i forlængelse af debatter og beslutninger på de forskellige politikfelter.

Vi mener imidlertid, at der skal tages endnu et skridt tilbage – tilbage til der, hvor selve begrebet og beslutningen om offentlig opgaveløsning bliver fastlagt. Derfor er der behov for at lave en sontring mellem, hvad vi kan kalde **kvaliteten af den offentlige sektor** – definerende nogle grundværdier og systemtræk, som ikke står til daglig forhandling – og dernæst **kvaliteten i den offentlige sektor** – sigtende på de daglige arbejdsoperationer, serviceproduktioner, beslutningstagninger og organiseringer af virket, der på de mange felter implementerer det offentliges politikker. Kvaliteten af offentlig opgaveløsning er ikke det samme som kvaliteten i udøvelsen af kvalitet. I sidstnævnte tilfælde er kvaliteten i service, administration, opgaveudførelse, borgerkontakt m.v. sat til diskussion. Her er det også påskønnelsesværdigt med politisknære, politikspecifikke analyser og anbefalinger. Mange diskussionsbidrag går på gode råd til et sådant videre arbejde med kvalitet på konkrete områder (se f.eks. Bjørnholt, Goul

Andersen og Lolle 2008) eller omkring ledelseskvaliteten (se f.eks. Melander 2008, Pedersen et. al. 2008).

Kvalitetsforbedringer af de konkrete opgavevaretagelser må netop diskuteres ud fra og i forhold til de processer, resultater og betingelser, som de offentligt ansatte og de decentrale ledere – der jo producerer de offentliges ydelser og beslutninger – er involveret i i mødet med borgere og virksomheder. Kvaliteten af den offentlige sektor går mere basalt ind i de forhold og hensyn, der netop kvalificerer det offentlige som artsspecifikt: her er det offentliges egenart og egentlige kvalitet bestemt. Det er funderet i, hvad vi vil kalde en *offentlig etos*: særlige normer, værdier og hensyn, som ikke uden problemer og forvridende effekter kan sættes ud af kraft. Den demokratiske styring er på spil. Det udvikles nærmere nedenfor. Og den begrebsliggørelse og perspektivering er på god afstand af en aktuel, international ”whole-of-government”-bevægelse, der er ved at brede sig internationalt i vestlige systemer, hvor indholdet mestendels er re-centralisering af styringen efter den decentraliserings- og entreprenør-bølge, der kendetegnede 1980’erne og 1990’erne (se OECD 2006, 1995, 1991, World Bank 2000, Osborne and Gaebler 1992). Resten er NPM i reinkarneret udgave! Der annonceres en delvist opgør med NPM i denne ”whole-of-government”-bølge, men den er dybt funderet i selvsamme grundlag. Den kommer, fordi NPM faktisk har øget i stedet for at have reduceret den institutionelle og politiske kompleksitet i det offentlige, og fordi transaktionsomkostningerne er steget ganske dramatisk. Hvis borgernes evner til selv at løse sociale problemer så var øget tilsvarende, ville man måske have kunne forsvare strategien, men her synes det modsatte at gøre sig gældende: faktisk er borgerne blevet dårligere til selv at løse problemer efter NPM. Det er en af de ”policy disasters”, der nu tales om (Dunleavy et. al. 2006). Det er ikke kun teknikaliteter og ekspertudlægninger, der er på spil. Vi taler for et radikalt anderledes forståelsesgrundlag for det offentlige – ikke simpelt for mere re-statsliggørelse af styringen.

For at kunne begrunde dybde og bredde i senere kvalitetsforslag, må vi først tegne nogle historiske linier i den offentlige sektors udvikling op i dette og næste kapitel, ligesom der må gives en pejling af de aktuelle prioriteringsproblemer. De er mangesidede og ikke små, også set i lyset af skattestop og udgiftsloft, som VK-regeringen har lagt for den offentlige sektor. Det kan også indgrænse spillerummet for en kvalitetsforbedring af virket i den offentlige sektor. Selv om de økonomiske rammer skulle blive mindre stramme i de kommende år, giver det intet svar på spørgsmålet om, hvad det er, der skal kvalitetsforbedres, eller hvordan det hensigtsmæssigt skal ske.

Derfor må der tages en indholdsmæssig kvalitetsdiskussion ud fra analyse af, hvordan sektoren er blevet indrettet, hvordan den virker og har behov for forandringer. Det må være afsæt for at drøfte, hvilke pejlemærker og hensyn, der skal fundere forslag og ændringer. For blot at ridse diskussionsrammen op: Skal en rettighedstankegang tages som kongevejen til bedre kvalitet, er det øgede private ”exit”- eller dispositionsmuligheder for brugere, der er brug for, flere demokratiske ”voice”-muligheder; eller skal man bygge kvalitetsforbedringer på tillid til de ansatte og institutionsledernes professionalisme og diskretion? De aktuelle politiske bud skal ikke her vurderes som mere eller mindre lødige, for det er ikke en kritisk analyses opgave at være sentimental evaluator; opgaven er netop at stille spørgsmål og pege på problematikker, der trænger sig på, og som behøver politiske svar. Og svarene findes reelt først i processerne. Kvalitetsreform vil indebære både konflikter og modsigelsesfuldheder. At der ikke er glatte funktionaliteter på spil, men konkrete ændringsbehov og modsatrettede bud søger vi så at udvikle i sidste kapitel i forlængelse af de øvrige analyser.

1.2. Forståelsesrammer og kvalitetsreform

Der båndlægges mange ressourcer ved kvalitetsreformarbejdet. Kvalitetsbølgen er ligeledes gået hen og blevet en lukrativ forretning for konsulentfirmaer og andre, der optræder som organisationsdoktorer på det offentlige vegne. Og der skrives mange bøger! (De indgår så til gengæld i forskernes ”pindetælleri”). I forskningen har modernisering af den offentlige sektor tilsvarende ført til en omfattende interesse og følgevirkning, hvor specialiseringer så har udspaltet sig. Især ledelsesforskningen blevet omfattet heraf, hvortil er knyttet interesse i nye styringsformer og organisationsmodeller. Det mest bemærkelsesværdige er måske, at når det gælder forskningsindsats, er denne næsten fraværende i systematisk form på de store velfærdsområder. Der er ikke faste grundbevillinger eller opbygget større forskningsmiljøer som på mange andre felter – inklusiv industri-, landbrugs- og fiskeriområderne -, og derfor står vi uden den basale viden om sammenhænge mellem ressourcer, rammer, prioriteringer, processer og resultater, der er så stærkt brug for. Forskningen på velfærdsområderne (bl.a. social-, undervisnings-, sundheds- og arbejdsmarkedsområderne) er ganske mangelfuld. Det er således mest i den økonomiske og politiske forskning, modernisering og kvalitetsreformer er blevet inddraget.

Hvordan behandles kvalitets-moderniseringen af det offentlige så forskningsmæssigt? Når man tager et overordnet blik på litteraturen, går det vel at udskille tre hovedretninger. Vi kan tale om henholdsvis et systemperspektiv, et institutionelt perspektiv og et symbolsk. Kortfattet lader hovedpositioner bag sig karakterisere således:

1.2.1. Systemperspektivet

Her tales mest om en nyordning af beslutnings-, styrings- og implementeringsforholdene på feltet – en organisatorisk omstilling eller ”re-kalibrering”. Det forudsættes, at beslutningstage-re kan og vil bruge en sådan re-designing af organisationerne til at nå fælles offentlige politikmål, og at det er gennem bedre pragmatisk samarbejde inden for nye forvaltningsrammer, at det bedst sker. Implicit ligger der et ledelsesperspektiv bag, idet det er centrale ledere, som tiltænkes evner til instrumentel tænkning og handlen, og at de er i stand til at have en betydelig grad af kontrol over egen organisation og processer. De tegner firmaet, og de udgør det strategiske centrum. Der kan altså være tale om en top-down styring lokalt eller regionalt, men det kan også skyldes en forhandlet orden på reorganiseringen. Top-down styring er op-lagt nemmere at identificere på centralstatsligt niveau end på decentralt, hvor de forhandlede løsninger dominerer. Nærhedsfaktoren og den tætte kommunikation spiller positivt ind. Centraladministrative forsøg på at styrke centrets indsigt og magtbeføjelser har været tydelige i både Anglo-Saxisk regi (UK, Irland, USA) og andetsteds. New Labour-regeringens ”joined-up government” fra 1997, Australiens ”Connecting Government” fra 2002 med en ”Center-link”-hierarkisering og New Zealands ”whole-of-government” (2002) samt den canadiske regerings finansielle og organisatoriske opstrammingsinitiativer siden midten af 1990’erne er gode eksempler (jf. Christensen og Lægveid 2006). Den siddende danske regerings process-standardiseringer og andre styringsforsøg vidner måske også om en tilsvarende recentralisering til afløsning af decentraliseringen? Mange centrale kontrolformer er introduceret for centralt at sikre indblik, integration og koordination – selv når man officielt anbefaler decentrale løsninger.

I de fleste europæiske lande er der ikke en så entydig central styring, og så teoretiseres beslutninger som samspil, forhandlinger og "multi-niveau"-reguleringer. De forhandlede versioner af opstrammingsforsøgene bygger mere på pluralisme og heterogenitet blandt aktørerne. De forsøges at give aktører en mere ligestillet position på samme hierarkiske niveau. Vi ved, at offentlige institutioner ikke er homogene størrelser eller enhedsaktører, og der foregår også en omfattende interesseløstolkning i forbindelse med samspil og ved indgåelse af reformaftaler. Moderniseringstiltag får mange fædre. Det er ikke kun topledelsen, der tænker og handler. Decentralt kommer der nemmere et mangesidet forhandlingsforløb i gang, hvor aktører nok går sammen på politikfelter, men hvor man altså skal dele betingelser, informationer og udblik. Man ved ligeledes, at der skal kalkuleres på mere end det helt korte sigt. Aktørernes indstillinger til reformforsøg bliver dermed også anderledes; det bliver langt vigtigere at sikre følelse af "ejerskab" til kvalitetsreformer. Det bliver måske mere langsigtet effektivitet end kortsigtet "køber"-efficiens og output-fiksering, som ligger i nye reformforslag. Det skal være lettere at bygge kompromisser ind i processerne decentralt, og der forekommer da mange modificeringer af rå økonomiske kalkuler og kontrolforsøg. Men uden centralisering af kontrol i decentraliseringen går det ikke, er den basale tankegang. Re-kalibreringen skal strukturere decentral beslutningstagen og tilpasning, og rammer herfor sættes af akkrediteringer, målstyring, rapporterings- og evalueringssystemer, tilskudspuljer etc. Centret designer, og de decentrale aktører spiller sammen, koordinerer og måske indgår i netværker. Den decentrale koordinering skal også centralt kontrolleres.

Måden at få involveret flere i et kvalitetsarbejde på bærer således potentialer i sig for langt større legitimitet. Attituder og adfærd forventes at være meget anderledes indrettet, når strukturen er blevet ændret; man tror altså på, at der organisatorisk kan laves adfærdsstyring v.h.a. incitamenter og omorganiseringer, og at ansatte og decentrale ledere bakker op. De decentrale aktører og deres daglige virke bliver i henhold til dette syn præget af kollegiale koordineringer mere end af hierarkisk pres og kontrol, og mere farvet af pragmatisk samarbejde om at nå kvalitets- og effektivitetsmål end regelbundet og bureaukratiseret virke inden for de forskellige sektorer. Budskabet er, at man må være læringsorienteret i stedet for ordreparerende. Det er således et strukturelt syn på modernisering, der nok anerkender funktionsproblemer, men dog lægger afgørende vægt på systempotentialer – også til at nedbryde eventuel modstand mod moderniseringsplaner.

1.2.2. Institutionelt perspektiv

Dette perspektiv lægger vægt på, at der sker en ny *udvikling af normer og handleregler* gennem kvalitetsmoderniseringer. Samspil virker ind på aktørerne. Gensidig tilpasning til ændrede ydre og indre pres får institution og/eller organiserede aktører til at udvikle institutionaliserede normer og værdier, som virker adfærdsstyrende. Tidligere beslutninger og hændelser virker ind på de efterfølgende. At der er megen sti-afhængighed på spil i analyserne er klart, men der antages også at være mulighed for at bryde op i ressortdelingerne, altså i "silo"- og domænetænkningen, når der samarbejdes på tværs af sektorer. Decentralt formodes aktørerne at have stærkere incitamenter til at finde sammen herom. Institutionelt karakteriseres meget arbejde i hverdagen af normer for specialiserede indsatser eller professionaliseret virke, men nybrud i det organisatoriske landskab kan føre til ny institutionalisering af samarbejde, f.eks. ved samspil mellem socialforvaltning, sygehuse og kommunale forvaltninger eller ved etablering af offentlig-private partnerskaber. Det kan også formuleres mere snørklet akademisk: det gælder om at gå fra aggregative til integrative træk (March og Olsen, 1989). Succesformlen er klar: Forbedrede tilpasningskapaciteter og fleksible svar på pres går over udvikling af en ny

fælles erkendelse eller bevidsthed om større grad af gensidig tillid i og fælles udbytte af arbejdet med modernisering og kvalitetsforbedring. Der lægges således vægt på potentialer og pres for at finde sammen.

Men det er et åbent spørgsmål, om der de facto kommer til at ske en afbalancering af individuelle interesser og fælles, om der kommer integration eller fragmentering vil bestå, og om økonomiske og kulturelle og geografiske hensyn kan komme til at spille sammen. Før der kan etableres mulige reformer, må der ske en "*kulturel kompatibilitetstest*" (Brunsson og Olsen 1993), dvs. det må afprøves, om alle deltagere også kan tilpasse sig andres måder at arbejde på. Alle er jo præget af den måde, man har lært sig at operere inden for sektorerne, og det er der store forskelle på. Det giver f.eks. spændinger, at ansatte på kommunale beskæftigelsessekretariater og AF-kontorer fra 1.1.2007 har skullet arbejde fælles i kommunalt afgrænsede jobcentre. Kultur- og identitetsforskelle gør ikke integrationsopgaven nem. Institutionslederne må være dem, der både tager vare på historiske og institutionsspecifikke interesser – altså vogter de over en politik-specifik sti – og dem, der sørger for udvikling af strategier for integration i organisationen. De har således svære dobbeltroller at udfylde ifølge denne teoriretning. Men er de kun sensible i forhold til én af rollerne, kommer de også nemt til at stå i vejen for påkrævede udviklinger lokalt og regionalt. Ændringerne, som lederne må medvirke til, kan involvere bearbejdelse af symboler og repræsentationer, myter, ny socialisering af medarbejdere etc. og delegering af ansvar og opgaver til de nydesignede fora. Det er en slags test af decentrale og bæredygtige alternativer til hierarkisk "silo"-styring, der er tale om, og det er først og sidst et signal om, at nye styrings- og kontrolsystemer ikke er nok i sig selv til at ændre på den måde, politikker kan føres ud i livet på. Nye måder at forstå og handle på må langsomt opdyrkes eller "elskes frem". Det er institutionel forandring, der sættes i centrum (jvf. Nielsen 2005). Her er et institutionelt perspektiv på plads, idet evolutionære kulturforandringer synes lige så afgørende for nydesigning af virket – dvs. at *processer og attituder* kan være afgørende.

Det er næppe tilfældigt, at der i den anden bølge af NPM-inspirerede reformer rundt omkring i den vestlige verden tales meget om teambuilding, "empowerment", tillid, værdibaseret ledelse og kompetenceudvikling. Der er behov for at skabe en mere samlet tænkemåde og kulturelt baseret loyalitet. Som vi så, har kontraktualiseringen af den offentlige sektor institutionaliseret værdier som konkurrence, måling, kontrol og måske også mistillid. Nu er modbevægelser svagt startet med et kulturelt skift tilbage mod politikværdier, der er kollegialt eller kulturelt funderet i fælles normer og værdier. Fælles værdimæssige pejlemærker og fælles-symboler, gerne støttet op af eller udtrykt gennem kodekser, "codes of conduct", ser dagens lys. Et kodeks for god ledelsesadfærd er f.eks. udviklet herhjemme. Hvor det gennem de to seneste årtier gjaldt om at konkurrere med hinanden, skal man nu også til at "arbejde sammen".

En institutionel tilgang er nok mere holistisk i sin tilgang, men det betyder ikke, at systematisk beskæftigelse med ledelse er fraværende. Her følges historisk-empiriske udviklinger, hvor netop managementlaget er blevet tillagt stærkt øget betydning, og der følges op på det med præcisering af både handlingsrum og handlebegrænsninger. De sidste ligger meget i kulturen, i det etablerede normsystem i institutionerne. Men lederne tilskrives også selvstændig handlemulighed. Kvalificering og udvikling af lederskab er en generel bevægelse i alle lande, der reformerer deres offentlige forvaltning og sektorpolitikker. Lederskab skal blive et "håndværk" eller en profession i sig selv. Værdibaseret ledelse og erfa-grupper på tværs af instituti-

oner er in. Macho-management out! Ligeledes sættes der flere og flere *standards* for både output, resultater og præstationer. Det bliver ikke sjældent gjort i kvantificerbare former – meget håndfast endda – og med benchmarking-øvelser tilknyttet for sammenlignende øvelser. Håbet om positiv læring lever.

Negativt forstået kan det – som i tilfældet med EU's Åbne Koordinations Metode – blive til "naming, blaming and shaming" (så hænges de dårligst scorende enheder eller institutioner ud). Kulturelt set er etiske standarder også kommet lidt til ære og værdighed igen. Værdibase-ret ledelse og standarder i human resource-sammenhænge bliver udbredt. Generelt er over-vågningen og kontrolfunktionerne dog i kraftig vækst. Fra forhåndsgodkendelser og udbuds-runder til et utal af ex post audits, vurderinger og evalueringer har offentlig-intern revision og regulering udviklet sig til "big business". Det båndlægger megen tid, energi og mange res-sourcer, der ellers kunne gå til løsning af kerneopgaverne. "Målefetischismen", der synes at have bidt sig fast, og den er ikke sjældent bundet til quasi-kontraktlige styringsformer. Ko-operation og virke på tværs af sektorer er meget negligeret, også målemæssigt, når vi går fra de analytiske anbefalinger til den konkrete virkelighed. Forhandlede løsninger er således i henhold til perspektivet en måske uudnyttet måde at komme fra det ønskede, men vanskeligt realiserbar, til det mulige og alligevel (fælles) ønskede på. Uden hensyntagen til normsystemet og de kulturelle aspekter af forvaltningsvirkeligheden anser perspektivet det dog ikke sand-synligt, at der kommer varige adfærdsændringer og organisatoriske løsninger, som kan vinde rodfæste.

1.2.3. Symbolperspektivet

Eller er det bare snak alt sammen, simpel italesættelse? Abonnerer man på et sådant syns-punkt, vil reformer og organisatoriske nytiltag analytisk blive tolket alene i termer af *symbo-ler, myter og moder*. Så handler reformer og organisationsudviklinger ikke længere om in-strumentelle eller forhandlede løsninger, men mere om fremme af "moderne" reformsymboler og om styret information og manipulation. Salgsargumenter og indpakning bliver vigtigere end "varen" – og meget vil gå under betegnelsen "damage control". Meningen er, at aktører, medier og folk generelt skal få indtryk af aktionisme og "nødvendige" og effektivitetsbrin-gende tiltag. Man skal fremstille sig selv om moderne og "proaktiv". Jo tættere, man kan komme på at præsentere ændringer og reformer som nogle, der udvikler effektivitet og effi-ciens, jo lettere vinder de genklang og styrker imageplejen. Man skal vise sig som del af mo-derniteten. Imiteringen af den private sektors modeller i den offentlige sektor gennem adskil-lige år er jo blevet solgt ad denne vej – og i øvrigt oftest af private firmaer og konsulentbu-reauer, støttet ideologiske op af internationale lederfora og private organisationer som OECD samt nationalt af politikere og erhvervsledere. At det måske mest var for at øge legitimitet bag de offentlige aktiviteter mere end det var svar på store eksisterende funktionsproblemer, er del af den tidlige historie bag. Men institutionaliseringen af privatsektormodeller har så reforme-ret den offentlige forvaltnings virke ret så gennemgribende. De udadvendte dele af reformerne har netop sat friere konkurrencevilkår ind som både symbolsk og konkret "bølgebrydende".

Det er blevet vigtigt for lederne at kunne håndtere balancegangen mellem handlinger og sym-boler. Man skal fremstå som handlekraftig, resultatorienteret og stålsat – og på samme tid være responsiv over for andres behov og ideer, procesorienteret og "blød". Det er svært ikke at handle meget instrumentelt under de nye betingelser, hvor arbejdet med succesfuld "win-dow-dressing" så samtidigt bliver normal del af virket. Det er måske ikke den reelle store for-

nyelse med partnerskaber heller. "Buzz-words" er nemme, og kvalitet kan også betragtes som et af disse. Brugen af nye managementbegreber og slogans er slående i deres allestedsnærværende inflation; men om de højt profilerede løsninger er svar på reelle problemer eller "spin" er det vanskeligt at sætte hurtige og faste indikatorer op for. Ligesom tidligere liberale markedsstilhængere pludselig kan snakke om "sammenhængskraft" i samfundet, taler ledere nu om at "modvirke fragmenteringen", "samle skårene", "tage en helhedsvurdering", "bringe skuden på ret kurs", "udvikle fælles værdier" og "udvikle partnerskaber". Ja, statsminister Anders Fogh Rasmussen havde pludselig forladt kongstanken om individuel præstationspræmiering af offentligt ansatte til fordel for "kollektiv løn" kort tid før folketingsvalget i 2007 (Anders Fogh Rasmussens "blog" 21.6.2007). Efterfølgende var denne erkendelse dog blevet "aflært" igen. Det er blot ét eksempel på, at signalgivning er blevet situationsbestemt og pragmatisk. Symbolperspektivet hæver dette op i udsagn, der rækker videre end "spin" og "valgflask". Det er de vedvarende træk ved moderniseringer og forvaltningspolitiske udmeldinger, der interesserer. Retorikken og forførelsen er kommet i højsædet, ifølge dette perspektiv, og det skal "window-dressing", "damage control" og propaganda sørge for.

Men hvis der er nok så meget mode, myte og spin i en organisationsform som partnerskab, må man også sige, at det forholder sig som med al mode: så går den snart af mode igen. Moden er dødens søster. Derfor kan vi ud fra dette perspektiv forvente meget lidt faktisk forandring, men vedvarende forsøg på italesættelse og symbolgørelse af fælles og "proaktive" svar. På hvad? – Ja, på behovet for at fremstå som "moderne" og "udviklingsorienteret". Iagttagelse af iagttagelser bliver (som i en socialkonstruktivistisk forskningsstrategi, jf. N.Å. Andersen 1995, 1999, Andersen og Born 2001, Wenneberg 2000) det væsentlige fokuspunkt, hvis man vælger at følge denne tolkningshorisont.

I det følgende vil mange af analyserne være mere forankret i det institutionelle perspektiv end i de to andre forståelses- og fortolkningsrammer. Nok er der symbolik og mode vævet ind i kvalitetsreformdiskussionerne, men det må tages alvorligt, at der er problemer i det offentlige, som fordrer løsninger – lige fra fremtidig rekruttering og fastholde af allerede ansatte, over fysiske fornyelsesbehov for bygninger til løsning af køproblemer til undersøgelser og operationer. Læring er også mulig i det offentlige. Hvis der kun var tale et modefænomen, må man undre sig over, at moderniseringens død har været så langtrukken! Tilsvarende kan et top-down styringsperspektiv let forlede til at tro, at funktionelle styringsbaner og ledelsesreformer er kongevejen til at tackle det offentliges problemer, og det er et synspunkt, som det er svært at dele. Omvendt kan kvalitetsproblematikken ikke tænkes at finde løsning og iværksættes uden ledelsesreformer. Det er karakteren – kvaliteten – af disse, der må sættes til drøftelse. Derfor er det også måden, systemperspektiv og symbolperspektiv bruges på, der vil afgøre frugtbarheden heraf. Mere vil dog vise sig at blive påkrævet som empirisk og normativt grundlag for forvaltningsreformer. Og her er det, at kvaliteten af de konkrete opgaveløsninger i det offentlige må igen hente forståelses- og værdimæssig næring i begreber for det særlige og fælles ved den universelle velfærdsstat. Det går vi nu i gang med at indkredse.

2. Moderniseringen af den offentlige sektor i Danmark

2.1. Den universelle velfærdsstat og kvaliteten

Kvalitetsreform er en aktuell regeringsinvitation – først til at sikre sig selv genvalg, som det skete i november 2007, dernæst til at sikre ”tilfredse medarbejdere”, til at tackle bemanning af offentlige serviceområder fremover og/eller til at ændre på det offentliges virkebetingelser. ”Kvalitet” er emner for mange politiske diskussioner. Det er reelt hele velfærdsstatens kurs og dens koordinater for handling, der er sat til diskussion herigennem, om end meget ”sælges” som en forenelighed af ”mere velfærd” og ”større arbejdsglæde” (jf. titlen på VK-regeringens kvalitetsreformoplæg fra august 2007).

Velfærdsstaten har været i vælten næsten overalt gennem de seneste årtier. Der er talt om og iværksat vidt forskellige strategier i nationale rammer. Alligevel har der været en vist fællespræg på måden, reformbehov er italesat på: omkostningsreduktioner, omorganiseringer (eller rekalkibreringer) samt privatiseringer og udliciteringer. Effektiviseringer og markedsmæssiggørelse af den offentlige sektor er nok også et af de fællestræk, der har kunnet iagttages i de fleste vestlige landes forvaltningsreformer. Men der er på reformplanet betydelige nationale forskelle. Pudsigt nok er den politisk dominerende holdning i de europæiske lande, at der socialt og velfærdsmæssigt ikke skal findes nogen fælles social model, men når det gælder forvaltnings- og velfærdsreformer er det netop en ”one size fits all”-strategi, der er blevet anlagt. Der har været en generel stats- og bureaukratikritik, og der er udskrevet en fælles recept: NPM-medicinen er blevet udleveret til alle ”patienterne”, altså samme kur til alle landene uanset situation, historie, baggrund og traditioner.

NPM kan forstås i flere sammenhænge: 1) som en *neo-liberal strategi for ændringen af den offentlige sektor*, hvor effektivitet og efficiens er styremålene og med introduktion af en ny ledelsesfilosofi, 2) som en selvstændig og ny *forvaltningspolitik*, der sætter sig for at styre de offentlige organisationer og især forvaltningspersonalet ved at centralisere magten hos ledende embedsmænd samtidig med, at politikerne tilskrives alene en overordnet strategisk ledelsesrolle, 3) en *ny ”værktøjskasse” for ledere* i den offentlige sektor, hvor nye ledelses- og styringsredskaber overføres fra den private sektor, og endelig 4) en *ny diskursiv ramme* for måden at opfatte og omtale den offentlige sektor på. Tidligt opregnede Christopher Hood (1991) syv komponenter i New Public Management, som siden har været en standardreferencer:

- synlig professionel ledelse
- eksplicitte og kvantificerbare performancemål
- output-fokusering
- disaggregering af den offentlige sektors organisation med sigte på at skabe selvstændige enheder (”profitcentre”)
- konkurrence og markedsgørelse
- kalkering af den private sektors ledelses- og styringsmetoder (inklusiv større fleksibilitet i ansættelsesforhold)
- effektiv ressourceudnyttelse.

Der har siden været tale om en deling af NPM-strategierne i nordeuropæisk regi, hvor privatisering og markedsførelse har været dominerende i nogle systemer (Keune et.al. 2008, Transfer 2008, Lund 2008, Greve 2007), og managementorientering og interne styringsreformer har været dominerende i andre (Christensen og Lægveid 2001, OECD 2000). Den første delstrategi lægger hovedvægten på økonomiske incitamenters disciplinerende virkninger kombineret med forsøg på reduktion af den offentlige sektors størrelse, mens sidstnævnte har været mest optaget af at omlægge ledelses- og styringsmåder og få tilpasset og målt output og effekter af det offentliges virke. Flere vurderer, at der i Danmark har været mest vægt lagt på den sidstnævnte strategi (Greve 2003, Klausen og Ståhlberg 1998). Os forekommer det, at man vanskeligt kan forstå den ene strategi uden også at have et stærkt blik til den anden strategi, for de understøtter hinanden ganske meget. F.eks. har KL og VK-regeringen aftalt i 2007, at hele 26,5 % af offentlige serviceopgaver skal være udliciteret i 2010 – eller som det hedder nu ”konkurrenceudsættes”, hvad der er blevet aftalt i stat-kommune-forhandlingerne (der demokratisk set også er problematiske, idet resultaterne af disse private forhandlinger kun forelægges finansudvalget til orienterende godkendelse). Der er udviklet en ny indikator for konkurrenceudsættelse (IKU), som altså skal ramme 6,5 % højere end de 20 %, udliciteringen omfattede i 2005. KL og regeringen gennemfører fra 2007 fælles udbudsprojekter, og allerede i 2006 indeholdt økonomiaftalen dem imellem en beslutning om at gå langt under EU-kravet på 1,6 millioner kr. for udliceringsrunde: i Danmark skal dette ske allerede ved en beløbsgrænse på 500.000 kr. Udviklingen af markedsførelse i Danmark er slet ikke så beskeden endda (dokumenteret nærmere i Greve 2008) og altså planlagt udvidet. Det er ligeledes værd at notere, at ca. 90 % af alle enheder i staten allerede bruger ”kontraktbaseret resultatstyring”, hvor det endnu kun er 67 % af kommunerne, der gør det samme. Men det sidste tal kommer forventeligt også i vejret fremover.

Om det så er vejen frem mod en todelt velfærdsmodel, hvor ressourcestærke kan købe sig til (private) velfærdsydelser og høj kvalitet, mens de dårligt stillede må tage til takke med lav og dårlig offentlig service og lavere overførsler (Lund 2008), eller der kun er tale om en ”modernisering” af velfærdsstatens sikringssystemer (som VK-regeringen og KL hævder), er en væsentlig diskussion om sociale konsekvenser, som vi imidlertid ikke skal drøfte nærmere her.

Man kan med en grov generalisering sige, at såvel udadvendte, indad- og brugervendte reformer har bidraget til at ændre den danske offentlige sektor ganske radikalt gennem de seneste to årtier. Indholdet i styringsformerne har på overskriftsplan været:

* **Udadvendte** (udliciteringer, udfordringsret for private, privatisering, vouchers, brugerbetaling, selveje, A/S-dannelser, offentlig-private partnerskaber m.v.)

* **Indadvendte** (mål- og rammestyring, kontraktstyring, taxameterstyring, regnskabsreformer, værdibaseret ledelse, ”performance-based management” m.v.)

* **Brugervendte** (brugervurderinger, brugerbestyrelser, fritvalgsordninger, tests, processtyringer m.v.)

Forvaltningspolitikken har ændret den offentlige sektor. Og igen er det karakteristisk, at det ikke er nogen genuin dansk foreteelse, at udadvendte såvel som indadvendte søges tilpasset den OECD-og World Bank-inspirerede "one-size-fits-all" løsning (OECD 1991, 1995, 2000, World Bank 1991, 1995). Nationale traditioner, forskellig indretning af velfærdssystemer, artsforskellige industrial relations-arrangementer og normer for medarbejderindflydelse osv. ignoreres på forslags- og idéplanet. Diskursivt har dette hegemoniprojekt været overordentligt succesfyldt, for det er blevet samme italesættelse, der er set næsten overalt i den vestlige verden gennem de seneste årtier. Her kan symbolperspektivet givet ikke så lidt indsigt og forklaring af ideers og styret informations betydning.

Forvaltningsreformer har været hyppige. "Performance management" er også blevet kendt næsten overalt. Først for nylig har OECD dog erkendt, at mål- og resultatstyringssystemer må tilpasses forskellige nationale systemer (OECD 2006). Diversiteten i nationale systemer og flere årtiers erfaringer med problemer for gennemførelse af strategien og forvaltningspolitikken har ikke helt kunne ignoreres alligevel. I Norden har New Public Management-bølgen slået ind i forhold til en opbygget universel velfærdsstat med omfattende offentlige institutioner, hvor borgerne er udstyret med både rettigheder og pligter, og hvor der i disse lande samtidig er tradition for lave magtdistancer, tæt kommunikation og udbredt tillid (hvad der også kan teoretiseres som en stærk social kapital). Det har reelt givet anderledes implementeringsvanskeligheder. Derfor har moderniseringsforsøg måttet tage højde for disse særlige historiske udgangspunkter. Der er blevet moderniseret, men der er også bibeholdt træk ved tidligere opbyggede traditioner og indretninger. Punktet er så vigtigt, at det må uddybes, om end det her må række med nogle principielle forskelle (jf i litteraturen bl.a. Esping-Andersen 1990, Pierson 1994, 2001, Kvist and Torfing 1996, Scharpf and Schmidt 2000, Campbell, Hall and Pedersen 2005, Crouch 2005, og J.G. Andersen 2007).

Der er forskellige "modtræk" ved de enkelte velfærdsstater, der voksede sig ud af retsstatsdannelserne. Der er ikke kun retsstatslige principper bag indretningen af den offentlige sektor, men under vores himmelstrøg også velfærdsstatslige, som gælder alle medborgere. *Den universelle velfærdsstat* har statsborgerrollen som grund for generelle rettigheder og pligter for borgerne. Omfattende skattefinansiering af offentlige opgaveløsninger ved både indkomstsikring og serviceudbud muliggør ikke kun, at der kan mobiliseres ressourcer, men også at der kan ske omfordelinger. Folkepension til alle er nok den mest prototypiske universelle ordning, indført i de nordiske lande i 1950'erne, herhjemme i 1956 og endeligt udbygget i 1964. Ellers er der ved afgrænsning af målgrupper, gennem tildelings- og udmålingskriterier gjort visse indskrænkninger i de universelle rettigheder. Til disse er der så også knyttet pligter, f.eks. rådighedsforpligtelse til gengæld for at kunne modtage arbejdsløshedsunderstøttelse eller kontanthjælp. Væsentligt er, at velfærdsstatens måde at operere på sikres gennem demokratisk styrede institutioner, der har retssikkerhed, uvildighed og ligebehandling som væsentligt grundlag. Dermed piloteret retsstatslige principper og derpå kan bygges den retskaffenhed, tryghed og trivsel, som sættes i værk som følge af omfattende statslige og kommunale aktiviteter. Disse arrangementer er med til at muliggøre, at kvinderne kan deltage på lige fod med mændene på arbejdsmarkedet. Den universelle velfærdsstat har en socialt og familiemæssigt fundament, der også er blevet anderledes end de øvrige regimeformer.

Den universelle velfærdsstat bliver institutionstung for at kunne lette befolkningen for byrder og begrænsninger. Der opbygges et beredskab over for problemer, der kan opstå, og behov, som befolkningen skal have opfyldt. Det offentlige laver arrangementer, der går imod usik-

kerheder, urimeligheder og umyndiggørelser, og det kræver stærk institutionalisering. Det er andet og mere end pengeydelse. Disse institutioner og arrangementer er bl.a. med til at muliggøre, at kvinderne kan deltage på lige fod med mændene på arbejdsmarkedet. Den universelle velfærdsstat har en socialt og familiemæssigt fundament, der er blevet anderledes end de øvrige regimeformer. Det er også typisk kvinder, der kommer til at blive ansat i den offentlige sektor på de store velfærdsområder.

I modsætning til statsborgerrollen bygger en *konservativ velfærdsstat* på et præstationsprincip: du skal have bidraget selv – typisk gennem arbejdsmarkedsdeltagelse – for at kunne få ret til sikring og hjælp, og derudover må man forsikre sig selv mod sociale begivenheder. Har du helt stået uden for arbejdsmarkedet, er der i medfør af subsidiaritetsprincippet en forpligtelse, der påhviler familien, i at hjælpe dig. Privat og kirkelig hjælpsomhed er ikke ukendt i de situationer. Det offentlige påtager sig dog basale sikringer på et forholdsvist lavt niveau i tilfælde, der vurderes konkret, når andre muligheder er udtømte. Begrebet ”værdigt trængende”, som i Danmark blev grundfæstet i 1890’erne, kan stadig være en reference for social- og sundhedsydelser her. Ellers er det gennem den aktive arbejdsmarkedsdeltagelse og gennem forsikringsordninger, at trygheden installeres ved at være knyttet til præstationer. Et ”noget-for-noget” princip ligger bag. Man får ret til ydelser, fordi man har bidraget til dem. Og når bidragene har været forskellige, må ydelserne også være det. Dette gør behovet for omfattende skatteopkrævninger mindre end i den universelle velfærdsstat, om end skattetrykket kan være betydeligt alligevel. Men hvad der er væsentligt er, at modellen svækker incitamenterne til omfordeling. Kontinentaleuropæiske lande har typisk denne velfærdsstatsform som ramme, og den bygger familiemæssigt på en overvejende mandlig indtægtskilde og tydeligere patriarkalske normer. Den ringe vægt på serviceydelser gør, at der er relativt få offentligt ansatte.

Videre er en *liberal velfærdsstat* forskellig fra både den konservative og den universelle, idet staten gerne vil gribe ind og hjælpe folk i nød (”de svage”), men kriteriet for, hvornår du er nødstedt og behøver offentlig hjælp, er gerne meget restriktiv og skønsbaseret. Det er således alene de allermest udsatte grupper i samfundet, der bliver omfattet af ret til hjælp. Denne bliver ydermere holdt på et absolut eksistensminimum – hvis man da får sine retmæssige ydelser, hvad der ikke altid er tilfældet. Mange svage glemmes i praksis, så fattigdom er gerne udbredt. ”Welfare for the poor” ender med ”poor welfare”. Det ligger næsten i ordet liberal velfærdsstat, at den er baseret på, at folk kan klare sig selv gennem lønarbejde, formueafkast eller anden indtjening, hvorfor omfanget af den offentlige sektor søges begrænset mest muligt til fordel for markedsbestemte fordelinger. Skattetrykket holdes lavt, og de fleste eller alle ydelser er behovsprøvede. Det er markedsløsninger, der foretrækkes, og markedets fordelinger accepteres så også lettere. Denne liberale model har beskedne overførsler, få serviceydelser og få offentligt ansatte.

Man kan sagtens udvide rækken af velfærdsstatssystemer i Europa, for det er ikke svært at identificere en sydeuropæisk og en østeuropæisk herudover; men disse er ikke så relevante i denne sammenhæng, hvor det er ændringer og kvalitative forbedringer af de eksisterende systemer, der er på dagsordenen. Og her hentes inspirationer til politiske forslag især i de liberale og de konservative systemer som alternativ til de indrettede universelle ordninger.

Principielle forskelle mellem systemerne er opregnet i figur 3.

Figur 3: Idealtypiske velfærdsmodeller

	Universel	Konservativ	Liberal
Mål	Sikre velfærd	Garantere tidligere indkomst	Sikre subsistensminimum
Dækning	Alle borgere	Beskæftigede	Personer i nød
Solidaritetstype	Universel	Subsidiaritet	”Med sig selv”
Midler	Forebyggende, kompensation, helbredelse	Kompensation for økonomiske tab	Økonomiske
Fordelingskriterier	Universelle	Selektive	Behovstestede
Omfordeling	Høj	Begrænset	Begrænset
Finansiering	Skatter og afgifter Brugerbetaling	Sociale bidrag Brugerbetaling (skatter)	Forsikringspræmier Skatter
Størrelse af offentlig sektor	Stor	Forholdsvis stor	Begrænset
Administrationsledelse	Stat/regioner/kommuner	Stat Arbejdsmarkedsorganisationer	Staten

De konkrete europæiske systemer har blandingsformer mellem disse, sådan at sammenkoblingen af bidrag og rettigheder er ret varierende udformet. Og netop institutionelle forskelle landene imellem gør, at navngivningen af de tre idealtyper af velfærdsstaten godt kan diskuteres. Opdelingen har overvejende heuristisk værdi for de konkrete analyser og vurderinger.

Den universelle velfærdsstat har historisk set været en overmåde stor succes, der da også nyder almen opbakning i de nordiske lande. Velfærdsstaten var i 1980'erne på et toppunkt med hensyn til vælgermæssig legitimitet, hvorefter der var en mindre tilbagegang, for så gennem disse år igen at nå en bemærkelsesværdig høj tilslutning (J.G. Andersen 2008, 2004, J.G.Andersen and J. Hoff 2001). De etablerede velfærdsydelser og serviceproduktioner er blevet del af folks hverdag, og de er for det meste gået hen og blevet opfattet som velerhver-

vede demokratiske rettigheder. Det gør omfattende forsøg på at ”rulle velfærdsstaten tilbage” vanskeligere i Norden. Og i Danmark har vi da også set udvidelse af ordninger og offentlig støtte (f.eks. omkring børnepasning, børnecheck, ældreområde) siden 1980’erne. Den historiske succes for den universelle velfærdsstat gør også, at kritik af konkrete opgaveløsninger – f.eks. manglende kræftbehandling, ventelister til operationer, nedslidte skoler etc. – er politisk følsomme. Det er derfor, at man kan sige, at en samlet kvalitetsreform, som ud fra nogle helhedsbetragtninger og et mere end kortsigtet perspektiv prøver at få sat retning og fart på ”modernisering” af den offentlige sektor, er meget velanbragt. Regeringens forsøg på at give rum, tid og plads for bredere diskussioner herom, hvor alle har kunnet deltage, vil også kunne siges at muliggøre større legitimitet. Men man må erindre sig, at både retsstatslige og velfærdsstatslige grundprincipper er det basale grundlag for moderniseringer og kvalitetsforbedringer. Det skal udvikles nedenfor.

Opbygningen af de store velfærdsstatslige institutionssystemer er især sket på decentralt niveau i det danske system. Kommunerne og regionerne står helt overvejende for velfærdsproduktionen, og det er dermed også lokalt og regionalt, at problemerne hober sig op og bliver vanskelige politisk og administrativt set. Også fordi velfærdssikringen i det offentlige nyder så stor folkelig opmærksomhed og opbakning. Der er ingen nemme løsninger over for indviklede problemer, og ingen hurtige afgørelsesinstanser findes (som på markedet) for disse offentlige problemkomplekser. Kvaliteten er sat til bred offentlig og politisk diskussion – det er ikke længere kun et internt ”teknisk” eller ledelsesmæssigt spørgsmål i den offentlige sektor. Regeringens egen kvalitetsreform og trepartsforhandlinger har ydermere kunnet køre parallelt i 2007 og 2008, så de offentligt ansatte har fået en kollektiv og direkte voice- og aftalemulighed, der er søgt udnyttet til at binde de videre politiske processer og skaffe forbedringer for medlemmerne.

2.2. Den danske velfærdsstats moderniseringsbølger

Om det har været mere end reel modernisering, den offentlige sektor har været udsat for gennem mere end to årtier, kan diskuteres længe; og det bliver der også gjort, eftersom forandringer af det offentlige er forbundet med nye spændinger og konflikter. Synsvinkler og analyser står over for hinanden. Faktum er, at meget er ændret siden 1980’ernes første halvdel, hvad angår succeskriterier, styringssystemer, organiseringer og kontrolsystemer. I samfundsvidenskaben er historien det eneste laboratorium, vi har, og derfor må man se bagud og finde spor i, hvad der er sket, uden at kunne lave nye eksperimenter med, hvordan det kunne være gået anderledes. Eller man kan sammenligne med udviklinger i andre systemer, der ligner vores. Vi skal prøve at anlægge såvel historiske (diakrone) som systematiske (synkrone) synsvinkler på moderniseringen af den offentlige sektor.

Moderniseringsbølger har vekslet – og det samme har kvalitetsforståelsen. Vanskelighederne tårner sig op, når det godtgøres, at forståelsen af modernisering sættes lig med ”marked og management”. Det er den mest udbredte forståelse. Men den er reel for snæver og ensidig, idet den indskrænker perspektivet. Nok har der været og er mange økonomiske instrumenter bragt i anvendelse for at *disciplinere* det offentliges udgiftspolitik og for at begrænse det offentliges ressourceforbrug, men lige så omfattende har forsøgene været på at gøre de offentlige institutioner og de offentligt ansatte *responsive* i forhold til brugerønsker og brugerpræfe-

rener. Nye måder at *lede* de offentlige apparater på, udvikle mål- og resultatstyring og enkelte steder måder at *ekspertgøre* moderniseringer på, hører også med i billedet. Der har været såvel udadvendte som indadvendte reformer på spil – og med skiftende pointeringer og prioriteringer. Noget har haft adresse til den offentlige sektors rolle i samfundsøkonomien, andet til dens interventioner, der i dereguleringens navn skulle begrænses eller ændres, mens andet har haft adresse til institutionerne selv og styringsforholdene i det offentlige. Teknologifornyelser frem til dagens digitale forvaltning hører også med. Nogen entydighed over skiftende – socialdemokratisk ledede som borgerlige - regeringers moderniseringsplaner kan man vanskeligt tale om, om end modernisering ikke har været præget af stærke politisk-ideologiske opgør.

I Danmark har der historisk kunne iagttages tre hovedbølger af moderniseringsprogrammer. Og modernisering er som nævnt blevet fast bestanddel af regeringspolitikker. Reformen er blevet rutine. Dog kan man tale om, at der i starten var mere fokus på processer og forvaltningsstyring, mens der nu sættes stærkere på resultatstyring. Vi kan sætte tre forskellige regeringers planer op som fixpunkter for udviklingen. Den første *Schlüter-regerings moderniseringsprogram* kom i november 1983. Nu drejede det sig om en bedre og billigere offentlig sektor. Programmet havde som hovedelementer:

- decentralisering af ansvar og kompetence
- markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer
- bedre publikumsbetjening og regelforenkling
- leder- og personaleudvikling
- øget anvendelse af ny teknologi.

Da Poul Nyrup Rasmussen satte sig i statsministerstolen i 1993, havde hans regering ikke en omfattende forvaltningspolitik klar, men med moderniseringsredegørelsen "*Nyt syn på den offentlige sektor*" kom der alligevel en ny farvning af initiativer. Senere tog finansminister Mogens Lykketoft dog ganske håndfast på modernisering efter de lagte spor. Hovedingredienserne var nu:

- det offentlige som aktiv for erhvervslivet
- borgernes ret til kvalitet
- institutionerne sikrer kvaliteten
- ansvarlig personalepolitik
- skræddersyet styring og politiske rammer.

Der har været tale om en del overleveringer fra de tidligere regeringers programmer, men der blev dog signaleret et mere positivt syn på den offentlige sektor og dens ansatte. Meget var således kosmetisk sminkning internt i forvaltningen, men der skulle gives plads for offentlig "kvalitetssikring" og personalepolitik.

Ni år senere, hvor Anders Fogh Rasmussen var blevet statsminister, lanceredes så i 2002 en tredje variant af moderniseringsprogrammerne. ”Med borgeren ved roret” var titlen, og der prioriteredes nu en klar dyrkelse af frihedselementer. Indsatsområderne talte:

- frit valg
- en effektivisering af den offentlige sektor
- markedsgørelse og leverandørdannelse
- regelforenkling
- lovkvalitet
- personale og ledelse
- kvalitet og helhedsstyring
- brugerinddragelse og åbenhed
- digital forvaltning
- centraladministrationens organisering
- kommunestyre.

Udmeldingerne blev fulgt op af omorganiseringer og institutionelle tiltag, der også kom til at involvere et samarbejde mellem Finansministeriet, der hele tider har været det toneangivende moderniseringscentrum, og KL. I overensstemmelse med dansk tradition er der nok en del pragmatik indbygget i udviklingerne (Ejersbo og Greve 2005), men tempoet har ikke været så adstadigt under Fogh-regeringerne som tidligere. Der har dog ikke altid været balance mellem visioner, værdier og værktøjer. Om der kan etableres det omkring Fogh-regeringernes foretrukne værdi, valgfrihed, er stadig et diskussionspunkt. Kvalitet er nu ved at blive gjort til et overbegreb for nye initiativer, der skal absorbere tidligere styringsmåder og -resultater.

En mere systematisk oversigt over indholdet i moderniseringsprogrammerne frem til 2007 er givet i figur 4.

Figur 4: Oversigt over moderniseringsprogrammer 1983-2006

	1983-1992	1993-2001	2002-2006
Program	”Modernisering af den offentlige sektor” (1983)	”Nyt syn på offentlig sektor” (1993)	”Med borgeren ved roret” (2002)
Indhold	<ul style="list-style-type: none"> • Budgetreform • Ledelsesreform (Fra chef til leder) • Regelforenkling • Markedsstyring 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontraktstyring • Ledelsesfokus og statslig personalepolitik • Offentlig-privat samspil 	<ul style="list-style-type: none"> • Regnskabsreform og resultatstyring • God offentlig topledelse og ny personalepolitik • Regelforenkling

	<ul style="list-style-type: none"> Ny teknologi 	<ul style="list-style-type: none"> Info-samfund og det digitale Danmark 	<ul style="list-style-type: none"> Markedsstyring: privatisering, udbud, udlicitering Frit valgsordninger
Centrale aktører	<ul style="list-style-type: none"> Finansministeriet Statsministeriet KL og Amtsrådsforeningen 	<ul style="list-style-type: none"> Finansministeriet Økonomistyrelsen Erhvervsministeriet Forskningsministeriet KL og Amtsrådsforeningen 	<ul style="list-style-type: none"> Statsministeriet Finansministeriet Personalestyrelsen Økonomistyrelsen Økonomi- og Erhvervsministeriet KL og Amtsrådsforeningen (Danske Regioner) Personaleorganisationer

Reformernes rutine giver en vis kontinuitet, og der er nogle tilbagevendende tankefigurer og rolletilskrivninger, som ligger fast. Bureaukratiet i traditionel forstand er blevet anklaget for at være ineffektivt, stift og ”koldt”, mens *privatsektormodeller* er set som effektive og gode, som derfor kunne bringe det offentlige tæt på brugere og virksomheder, så de kunne få konkret og ”håndholdt” hjælp. Forestillingen om de ”varme” hænder og hjerter modsat de kolde bureaukraters hjerner og ”skrivebordskonstruktioner” har hjulpet denne italesættelse på vej. Når den private sektor med sine effektivitets- og konkurrencebestrebelse bliver forbilledet for den offentlige sektor, kommer konkurrence internt i sektoren, mellem institutioner, og i forhold til private til at blive stærkt anbefalet. Og gennemført. Konkurrenceelementerne har imidlertid ikke kunnet stå alene. Der skal også koordination og kontrol til. Den første kontrolramme er det indgrænsede økonomiske spillerum, den næste de interne styringssystemer og måder at køre institutionerne på, hvor konkurrence, budget- og ledelsesreformer er centrale, og den tredje er nye overvågnings-, målings- og evalueringspraksisser, som er udviklet gennem især de seneste 10-15 år.

VK-regeringens kvalitetsreform fik så sin endelige udformning i august 2007 med et stort anlagt program for, hvordan der kunne nås både ”bedre velfærd” og ”større arbejdsglæde” for de ansatte. Det blev et langt sæt af forslag, der måske vanskeligt kunne siges at ligge lige i forlængelse af hinanden, men som samlet katalog var et egnet valgoplæg. Det har imidlertid også efter valget i november 2007 skulle fungere som ramme for videre forhandlinger om udmøntning af forslag i konkrete projekter, herunder under deltagelse af personaleorganisationerne. Det har imidlertid vist sig, at ledelsesfokuseringen fra regeringens side er uhyre stærk, hvorfor afsatte midler hertil og drøftelser om bl.a. indretning af nye ledelsesuddannelser vil båndlægge mange ressourcer og megen tid i kvalitetsarbejdet.

Hovedoverskrifterne i *VK-regeringens endelige kvalitets-udspil fra august 2007* var.

- ; **Brugerne i centrum**
- ; **Målbare resultater og effekter – høj kvalitet**
- ; **Standardiseret dokumentation, serviceinformation**
- ; **Klare incitamenter til optimal arbejdstilrettelæggelse og effektiv ressourceudnyttelse**

tilsat løfter om:

- Større frihed til at tænke nyt
- Brugerdreven innovation
- Sammenhængende service
- Attraktive arbejdspladser
- Vækstfora og kvalitetsnetværk
- Ansvarlig og professionel ledelse
- Arbejdsglæde.

Eftersom implementeringsarbejdet på skrivetidspunktet (2008) endnu ikke er færdiggjort – end ikke på et samlet programmeringsstadium –, er det for tidligt at give en endelig vurdering af udfaldet. At der er megen symbolpolitik i udspillet er oplagt: der er for mange luftige løfter i forhold til konkrete og brugbare forslag rettet mod at imødekomme de ansattes kritik og ønsker. Reelt fortsætter re-centraliseringen af styringen gennem måleoperationer, kontraktualiseringer og styrkelse af ledelsen. Helt ned til retorikken er den private sektors buzz-words overtaget i moderniseringsprogrammet, hvad der måske på topniveau i de faglige organisationer nok kan være spiseligt, men som næppe rammer de decentralt ansattes forventninger eller forståelseshorisonter. Spændingerne vil fortsat udvikle sig, er vores antagelse.

Retorikken om, at privatsektormodeller vil højne kvaliteten af de offentlige ydelser, har været mere højlydt gennem snart adskillige år. Den retorik er ikke først kommet med VK-regeringen. Da de første, ret tekniske og teknologiunderstøttede effektivitetsmodeller i moderniseringerne havde vist deres manglende evne til at mobilisere de offentligt ansatte, introduceredes kvalitetsbegrebet som brobygningsmekanisme. Styringsbestrebelse var dog ikke uvirksomme, men populariteten lav i starten. *Kvalitet* er som nævnt indledningsvist velegnet til at forslå ændringer omkring på grund af de positive konnotationer, begrebet har, og det forlener forslag med en attraktivitet eller legitimitet, som rene økonomiværdier ikke har. Der tårner sig dog snart problemer op igen. Når kvalitet hentes ind i det offentlige efter private forbilleder, får værdierne bag arbejdet og institutionsvirket en bestemt drejning. Der sker via nye managementsystemer, kvalitetsprogrammer og udliciteringer en reel udskiftning af mange af de offentlige værdier med andre, og nye spændinger mellem effektivitet og retssikkerhed, mellem lukkethed og åbenhed, mellem innovativ forandring og driftssikkerhed udvikler sig (Duyvendak et.al. 2006). Der tales nu ikke længere om offentlige goder, men om ”bundlinjen” for den enkelte institution. I stedet for nationens velstand er det institutionens driftssituation, der interesserer. Makro- erstattes med mikrobetragtninger. *Effektivitet og efficiens (omkostningseffektivitet) kommer tendentielt til at erstatte retfærdighed, sociale og ega-*

litære værdier. Ved at kræve evidens-basering af offentlige aktiviteter, hvor kvantitative output- og resultatmål sættes op som det eneste saliggørende, substitueres professionelle skøn og decentrale beslutninger også let med centrale måle- og styringssystemer.

Bl.a. på grund af sådanne udviklinger er den universelle velfærdsstat sat under pres af kvalitetsmoderniseringerne, der kører ud fra privatsektormodeller, og som også er iblandet politikideer hentet fra liberale og konservative systemer, hvor eget ansvar og forpligtelser for civilsamfundet søges overført til danske forhold til aflastning af offentlige forpligtelser. Konkurrence bliver imidlertid ikke lig med fri markeds konkurrence, men oftest orkestreret som *quasi-konkurrence* og med omfattende brug af *kontrakter*. Noget-for-noget er hovedfilosofien. Kontraktualiseringen af den offentlige sektor er blevet udbredt gennem de seneste ti år. Den startede i mere omfattende forstand i 1990'ernes anden halvdel, og er i det nye århundrede blevet den almene form for indretning af relationer både mellem borgere og forvaltning, mellem private og offentlige institutioner på udliciteringsområder, og internt mellem institutioner i det offentlige. Karakteren af disse (quasi-)kontrakter veksler nok konkret, og der kan skelnes mellem tre hovedtyper af kontrakter: kontrakter mellem serviceleverandører, kontrakter mellem institutioner i det offentlige, hvor man bliver partnere i en service- eller styringskæde, og kontrakter mellem offentlige institutioner og borgere/brugere/klienter.

Borgerne kommer under et dobbelt formynderi (N.Å.Andersen 2003) med kontrakter, hvad enten det så hedder elevkontrakter, forældrekontrakter, ungdomskontrakter, alkoholkontrakter med 16-17 årige, indvandrerkontrakter, aftaleskemaer for afgørelser om hjemmehjælp eller jobplaner og individuelle handleplaner. Kontrakterne designes på en måde, så borgerne skal lære at se sig selv som frie og forbrugende og som nogle, der skal kunne tage ansvar på sig selv og styre egen adfærd – blive ”selvhjulpne”. Det er en slags adfærdspolitik, der er orkestreret, da klienter og brugere skal ”resocialiseres”. Dernæst kan de udstyres med ressourcer og magt. Der bliver så at sige pligt til frihed – forvaltet af det offentlige. Samtidig fremstilles det, som om det er ligestillede parter, der indgår aftalerne, hvad der ingenlunde er tilfældet. Det er asymmetriske magtrelationer på spil, og reelt kan sanktionerne kun bruges over for borgeren – ikke den anden vej rundt.

Dermed er der sat brudflader og spændinger ind i forhold til det hidtidige grundlag for den offentlige sektor og i forhold til større grupper af offentligt ansatte, der ikke sjældent er utrygge ved de nye betingelser og styringsforhold. Kommersialiseringen og brugerstyringer lader som tendens egennytten erstatte fællesinteresser, idet det ikke længere er den fælles fastlagte indsats, men den konkrete aktørhandling og –vurdering, der kommer til at blive bestemmende (Jensen 2007) – og dermed *undergår velfærdsbegrebet også en drejning: fra behovsdækning til individuel tilfredshed*. Fra den fælles merværdi i at organisere almen sikring af behovene skiftes fokus og kriterier til individuel nytte og individuelle præferencer. Det er ikke længere den fælles fastlagte og ansvarliggjorte adfærd i institutionerne, der tæller mest, men hvordan aktørerne konkret vurderer og handler, som bliver bestemmende. Dermed er velfærdsbegrebet omdefinert: fra behovsdækning til individuel tilfredshed. Behov og bytte- eller nytteværdi er imidlertid to helt forskellige orienteringer. Velfærd forstås helt modsat: ud fra borgernes behov som de ene og ud fra subjektive nyttebetragtninger som det andet kriterium. Behovsmæssigt er velfærd noget, som fællesskabet skal hjælpe sine medborgere med, hvor rettigheder og lige livschancer er centrale. Mennesket ses da som et socialt væsen og som del af et fællesskab, der vil sikre sig mod usikkerheder, uretfærdigheder og umyndiggørende forhold. Modsat bestemmer nytteteori velfærd som et i princippet individuelt og privat anliggende. Derfor

bliver velfærd set som en funktion af de valg, den enkelte (forbruger) tager, og hvor tilfreds, man så bliver med arrangementerne. Mennesket ses her som rationelt handlende og egoistisk i forhold til andre og i forhold til ”incitamentet”. Det skal ”kunne betale sig”, og man skal være tilfreds med byttehandler. For sådan anskues den enkeltes forhold til det offentlige suverænt.

Følgelig bliver et utal af ”tilfredshedsmålinger” da også obligate, netop fordi vurderingsmålestokken er ændret fra en kollektiv til en individuel: fra dækning af reelle og forskelligartede behov hos borgerne til imødekommelse af præferencer og ønsker fra de faktiske brugere. Denne kommerialisering og responsivitet i forhold til brugere kolliderer med mange ansattes egenopfattelse af, de har uddannet sig til og ladet sig ansætte for at udføre offentlige service- og administrationsfunktioner. Det gælder i lige mål mange decentrale ledere, der fra deres fagprofessionelle uddannelse (som pædagog, sygeplejerske, folkeskolelærer osv.) ser faglige hensyn nedprioriteret til fordel for økonomiske, styringsmæssige og tilfældige brugerønsker. Professionelle normer for grupper af ansatte støder sammen med de nye konkurrence- og kontraktstyrede adfærdsmåder og kodekser. Det faglige skøn, diskretionen og selve fagets identitet kan føles truet. Og så reageres der på et eller andet tidspunkt – men også forskelligt. Det er således ikke svært at forstå, at det kom til et åbent overenskomststop i foråret 2008 mellem de offentlige arbejdsgivere og netop de ovennævnte grupper af semi-professionelle, hvor så også ældreplejens personale styrede ud i langvarig konflikt. Det viser ydermere, at andre, ikke-uddannede grupper af offentligt ansatte med tilhørsforhold til LO-fagforbund måske har lettere ved at omforme utilfredshed med normeringer, arbejds- og tidspres, ”målings-tyranni” osv. i lønkrav som kompensation for de dårlige arbejdsbetingelser og systemkontrollen. Tællelighedens regime kræver sine ofre.

En videre konsekvens af kontraktualiseringen af det offentlige er, at der sker et skift i tillid. Fra at vi har forudsat generel tillid til hinandens handlinger inden for velfærdsstatsrammen, bliver det til spørgsmål om kalkuleret tillid – eller organiseret mistillid, kan man sige. Nu gælder det blot om at overholde sine private forpligtelser, som er nedskrevet i kontrakten. Man skal nås. Og det skal overvåges, om forpligtelserne overholdes. Mål skal måles. De fastsatte mål i kontrakten bliver reelt adfærdsstyrende. Det er da også karakteristisk, at i mange offentlige institutioner taler der nu om at levere ”produktionsenheder” med lavest mulige ”enhedsomkostninger” i stedet for om at hjælpe mennesker! Moderniseringsskift bliver også til bevidsthedsskift. Og de ændrer både den individuelle og den kollektive adfærd til kun at rette sig mod det kontraktligt fastlagte – ikke nødvendigvis mod det fornødne i forhold til behovene. Sker det ikke nemt og uden modstand, kan ledelsen nok vide at gøre brug af dens udvidede beføjelser til at bruge instruktion og ordrer.

Ved at påpege farer i den form for ”kvalitetsmodernisering”, der er i gang, skal man dog passe på ikke at lave overgeneraliseringer og ikke miste sigte i forhold til det analytiske udgangspunkt. Faren for at gøre markedsorienteringen til en entydig og klart identificerbar størrelse eller teori er faktisk udtalt; og det kan være misvisende, eftersom der netop ikke er én teori bag NPM, kvalitetsprogrammerne og de nye styringsformer. Man kan sige, at i en konkurrencesammenhæng er vedvarende omkostningsreduktion og forbedringer af ”kvaliteten” af ydelser nødvendig. Kvalitetsforbedringer er både for varer og tjenesteydelser et konkurrencevåben for de fleste virksomheder, hvorved de kan erobre eller fastholde markedsandele og skabe profit. Det offentliges opgave er ikke at skabe profit, og der er andre virkebetingelser og succeskriterier, der spiller ind. Derfor skal man være påpasselig med ikke at forveksle det offentlige med alle dets komplicerede sammenhænge og løsningsmodeller med en markedsplads.

Det offentlige er ikke at ligne med en pølsefabrik eller en anden produktionsvirksomhed, og samfundsøkonomi er lige så lidt købmandsregning, som den politiske styring sker ud fra ét og et økonomisk kriterium som profitabilitet. Det offentlige styres af en ”bestyrelse”, der er valgt på politisk uenighed – modsat en privat virksomhed, hvor det er enighed om målet, der betinger udpegning til bestyrelsesposter. Der er himmelvid forskel: det er to helt forskellige sfærer, vi taler om. Det repræsentative demokrati og privat virksomhedsledelse fungerer ud fra to væsensforskellige former for sammenhæng og styring. Og det har konsekvenser for kvaliteten af sfærene og i deres respektive måde at blive udviklet på.

Udviklingslinien har været fra spag start med nyt budget- og ledelsesfokus over kontraktualisering til omfattende markedsmæssiggørelse, fritvalgordninger og resultatmålinger og -styringer. En mere aktiv politiklinie slår igennem. Nogen masterplan bag alle tiltag har der ikke været. Men udviklingen går mod en mere samordnet og samlet moderniseringspolitik. Vurderingsmålestokkene ændres fra kollektive mod individuelle: fra tiltro til dækning af forskelligartede behov hos borgerne til imødekommelse af præferencer og ønsker fra de faktiske brugere. Denne kommerialisering og responsivitet i forhold til brugere kolliderer med mange ansattes egenopfattelse af, at de har uddannet sig til og ladet sig ansætte for at udføre offentlige service- og administrationsfunktioner. Det gælder i lige mål mange decentrale ledere, der fra deres fagprofessionelle uddannelse (som pædagog, sygeplejerske, folkeskolelærer, socialrådgiver, ergo- eller fysioterapeut osv.) ser faglige hensyn nedprioriteret til fordel for økonomiske og styringsmæssige forandringer og tilfældige brugerønsker. Professionelle normer for grupper af ansatte støder sammen med de nye konkurrence- og kontraktstyrede adfærdsmåder og kodekser. Det faglige skøn, diskretionen og selve fagets identitet kan føles truet. Og så reageres der på et eller andet tidspunkt – men også forskelligt. Fagprofessionelle og sosu-medarbejdere har ikke samme handlemuligheder. Utilfredshed med lav løn kan f.eks. nemt tænkes at få hjemmehjælpere på plejehjem og i hjemmeplejen til at forlade den offentlige sektor, og så vil mandskabsmangel kunne tynde det offentliges behovsdækning meget følbart. Sikkert er det, at de seneste udviklet har synliggjort, at professionelle normer for grupper af offentligt ansatte støder sammen med de nye konkurrence- og kontraktstyrede adfærdsmåder og handlekodekser.

Brugerrollen er stærkt opprioriteret, og den er i en forstand en demokratisering i forhold til klientrollen. Brugerresponsivitet kan være et vigtigt korrektiv i forhold til situationer, hvor det, som de professionelle tror, virker på en bestemt måde, ikke er tilfældet. Det kan samtidigt medvirke til, at den manglende viden om kausale sammenhænge på mange problemfelter bliver korigeret. Hverken politiske eller professionelle ved altid, hvad der skal til. Den professionelle viden er også mangelfuld. Men det er omvendt ikke ensbetydende med, at der ikke skal iværksættes indsatser, blot fordi der mangler viden. Det er forkert at sige, at der kun skal iværksættes politiske indsatser, hvis der er et ”teknisk”, ”videnskabeligt” eller ”evidensbaseret” grundlag for indsats. Hvis det havde været tilfældet, havde vi ikke fået opbygget en velfærdsstat; så ville den kun have været en skrivebordskonstruktion.

2.3. "Kvalitets"-moderniseringer

Moderniseringsforsøgene har umiskendeligt haft et kvalitets-mantra indbygget gennem de seneste to årtier. Rødderne går imidlertid længere tilbage i historien, og de er væsentlige at kende til, for at kunne forstå, hvor fødderne har bragt moderniseringen hen her i 2008.

Forsøg fra privates side på at lave forbedringer af varers og ydelsers kvalitet er set siden 1930'erne. Især i USA har man arbejdet systematisk med produktionsomkostninger, produktivitetsforbedringer og kontrol af spild i processerne. En lang række teknikker og måder at overvåge og måle produktionen på blev opfundet (statistisk proceskontrol, kvalitetsfunktionsudvikling osv.). Det er først meget senere, i 1980'erne, at f.eks. MBO ("management by objectives") kom til. Målet var fra starten at bygge kvalitetssikring ind i selve produktionprocessen. Japan annammede efter 2. verdenskrig ideerne, og mange kendte systemer har deres oprindelse her: just-in-time management og nu "LEAN-production". I Europa har TQM ("total quality management") haft en stor opblomstring i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne, hvor attraktiviteten meget har ligget i, at man her også inkluderede den humane side af produktionsprocessen. Det korresponderede faktisk med japanske "kvalitetscirkler" i forsøgene på at forbedre kvaliteten. Men ved at lægge så stærk vægt på "mennesker", fik TQM et humant anstrøg, som skulle blødgøre modstanden fra medarbejder- og fagforenings-side, som var nem at spore.

Institutionaliseringen af planlagt og vedvarende forbedringer af processer og resultater involverede både interne og eksterne aktører. Eksterne kunder og interne "kunders" ønsker skulle imødekommes med TQM. Det medførte krav om en hel lille kulturrevolution, hvor alle i organisationen skulle lære at elske kundeorientering, forandring og effektivitet. Ændringer af organisationsstrukturer har også været påkrævede for at sikre bedre styring og bedre koordination for at løfte de funktionelle krav. Både TQM og nu LEAN, der også er blevet udbredt i dag i det offentlige herhjemme, opererer med, at man kan delegere autoritet til de ansatte, så ansvarlighed skubbes nedad i organisationen. Spild og spildtid skal undgås. Jobudvidelser og jobberigelser – markedsført som "mægtiggørelse" af de ansatte – kan gå hånd-i-hånd med mere højeffektive arbejdsgange, hvor større selvjustits i grupper og afdelinger skal sikre forbedringer. Disse forsøg har måttet flankeres af "human ressource" (HR)-tiltag, forsøg på at imødekomme ansattes ønsker mere og bruge disses ideer og energi i at opnå produktionsmål. Om det så er bøde eller hårde varianter af HR, der er blevet brugt, så hersker der næppe tvivl om, at TQM og LEAN har delt de ansatte. Erfaringerne er meget blandede – og naturligt, fordi produktion af varer og standardiserede tjenesteydelser ikke er det samme som fagprofessionelle gruppers diagnose- og terapiarbejde omkring dækning af folks behov. Derfor føler mange, at der er lig med overgreb at blive tvunget ind i LEAN-produktion, hvor man ikke længere opfatter det sådan, at ens uddannelse og kompetencer kan komme til udfoldelse. Andre er dog begejstrede tilhængere af de nye systemer, der er blevet annonceret med næsten religiøse overtoner som ny "filosofi" for den offentlige sektor. Om det er på sygehuse, i kommunale forvaltninger eller i postvæsenet, så er de danske erfaringer blandede med LEAN. Udbredt begejstring hos tilhængerne står over for opfattelsen af, at LEAN er "mean", ussel og dårlig. Især på områder, hvor der arbejdes med mennesker, er LEAN blevet kaldt direkte overgreb på de ansatte.

Kvalitets-akkrediteringer følger i kølvandet på TQM og LEAN-bølgen. Kendt er IS-certificering (ISO-mærker); men også nyere kvalitetspris-programmer er blevet udbredte. 1998 etableredes det europæiske certificeringsinstitut EFQM ("European Forum for Quality Management") ved privat initiativ, hvor offentlige og private virksomheder bedømmes under ét. De neo-liberale styringsideer er ikke svære at identificere bag. Bruges/forbruges tilfredshedsmål vægtes højest. De ansattes kvalifikationer, motivation og indsats langt lavere. Ledelseskvaliteten anses også for meget (mere) betydningsfuld. Herhjemme blev den første offentlige kvalitetspris indstiftet af Finansministeriet og uddelt til AF Ringkøbing i 1998, der også senere vandt den europæiske kvalitetspris. PR-værdien heraf var ikke kun stor for AF-regionerne, men så sandelig også for bredere interesse for kvalitetspriser og nomineringer, der flugtede godt med tidsåndens hitliste-ræs. Det genfindes også i benchmarking-indplaceringer (f.eks. af de 91 nye jobcentre eller af skoler m.h.t. karakterer). Såvel staten som kommunerne har nu oprettet egne "kvalitets"-institutter: SCKK ("Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling") og FOKUS. Det første statslige kvalitetsinstitut blev oprettet i 1993, og det kommunale FOKUS fulgte efter i 1994. I 2003 lancerede regeringen en udvikling af EFQM-modellen i form af CAF ("common assessment framework"), som nu er rammen for det videre arbejde. Kvaliteten kværner omkring administrativ og servicemæssig konkurrence.

Det mest interessante er måske, at det er en generel vestlig bølge, der med forsinkelse slår ind også over den danske offentlige forvaltning, dvs. i en universel velfærdsstat. Italesættelsen har været ret ens siden begyndelsen af 1990'erne; men de nationale accepter og brug har været forskellig. I Norden har der været større skepsis m.h.t. brugen af privatsektorredskaberne end i de fleste andre europæiske systemer. Entusiasmen har ligget ret ensidigt på ledende forvalterside, mens politikerne ikke synes at have ofret forvaltningspolitik megen opmærksomhed. Internationaliseringen af ideer og principper har derfor kunnet foregå ganske upolitiseret. Importen har været uden store restriktioner på ledende forvaltningsside. Modstanden kommer mest fra grupper af ansatte, der på krop og sjæl har mærket virkninger af denne måde at modernisere arbejdet på. Og så nu også fra bredere borgergrupper, der ikke finder deres forskellige behov mødt af den offentlige serviceproduktion. Her er køproblemer kun ét aspekt. Nogle finder endog, at sanktioner er kommet til at tælle nok så meget som service i det offentliges virke. En generel modstand fra medarbejdernes side kan man imidlertid ikke tale om, og det er karakteristisk, at i Danmark har de ansattes faglige organisationer været inddraget centralt i kvalitetsarbejdet. De faglige organisationer støtter f.eks. i SCKK initiativer, som er kreeret fælles med arbejdsgiverne.

Som led i moderniseringsbestræbelserne er omfattende overvågnings-, kontrol- og evalueringssystemer så også blevet implementeret. Dokumentations- og målingsprocedurerne kræver megen tid og mange ressourcer, og dette forhold kombineret med det kontrolpres, der lægges på de ansatte (f.eks. ved strekkoder og output-statistikker) fører til passive eller aktive protester. Skemaudfyldning, præstationsmål, papirarbejde med rapporteringer, kontroller og evalueringer er blevet dagligdagen for mange, og dette effektivitets- og kontrolorienterede arbejde påstås at svække eller hindre det borgervendte arbejde. Denne "grød" kommer til at svulme i en sådan grad, at den føles kvælende over for kerneopgaverne. Det, vi kunne kalde "måle-fetischismen" lægges aktuelt for had mange steder. Det skal imidlertid ikke sættes op som et absolut problem, at man overvåger og måler – thi det har altid været påkrævet også i en offentlig sammenhæng, og det er både af demokratiske, administrative og faglige grunde vigtigt at sikre dokumentation og revisionsmuligheder. Men det skal rejses som et spørgsmål, om det er overflødig overvågning, der kræves og udføres, eller det er *meningsfuld dokumenta-*

tion og evaluering, der er tale om. At den nødvendige rapporterings- og kontrolvirksomhed bedst bygges på tillid og ikke på mistillid, er dog også en nødvendig konstatering. Så det er en diskussion om karakteren af meningsfuld dokumentation, der skal tages op.

Meget af kvalitetsarbejdet retter sig mod selve produktionsprocesserne, mens andre dele mere bruger retorik om kultur forandring, ”mægtiggørelse” og selv-udvikling. Frihedsbegreber er i høj kurs: selvbestemmelse, kompetencer, selvudvikling, eget ansvar osv. Videre er ”forbrugertilfredshed” gået hen og blevet accepteret som et alment succeskriterium for det offentliges virke. Brugeren bliver placeret ved roret. Det er måske ikke en uproblematisk målestok, hvad der skal vendes tilbage til nedenfor. Men det er en udvikling, som har kunnet føles naturlig, når statsborgerrollen er blevet udskiftet med (for)brugerrollen. Kvalitet ligger i denne forståelse ret ensidigt på brugernes vurderinger, mens de ansatte, deres virkebetingelser og også politikernes fastlæggelse af mål, træder i anden række eller helt udelades i betragtningerne.

Der er flere retninger inden for kvalitetsforbedrings-bølgen. Der er således ikke én almen og accepteret forståelse eller hovedprogram. Men ét af fixpunkterne er opfattelsen, at det vigtigste pejlemærke for det offentliges indretning er en virksomheds konkurrencemæssige fordele og bundlinie (profitabiliteten i den private sektor) og (for)brugeradfærd eller brugertilfredshed. Det giver ”markedsorienteringen” indhold. Virksomhedskulturen og ledelsesmodeller er blevet omplantet til offentlige omgivelser i overensstemmelse med denne opfattelse af det rationelle, hvor der så under betegnelsen ”management” er vokset en ny proces- og resultatstyringspraksis frem.

Der findes næppe det hospital, den børnehave, det socialcenter eller den højere læreanstalt, som ikke er blevet berørt af disse tanker og forandringskrav. Sprogbrugen er ændret i det offentlige; forretningsverdenens begreber, floskler og forestillinger er trængt ind i forvaltning, ledelses- og medarbejdersprog – og såmænd også i den politiske samtale. Patienter, passagerer, elever og forældre bliver omdefinert til ”brugere” og ”forbrugere”. Kvalitetsforbedringer ses både som retfærdiggørelse af og et produkt af de organisatoriske omlægninger og sprogligt-kulturelle nybrud. Markedets sprog kryber ind i mange af samfundets porer og sprækker, som om alt liv kunne gøres op i begreber som output, effektivitet og performance. De sammenhænge, der ud fra mellem menneskelige relationer ikke restløst går op heri, er i fare for at blive nedgraderet. Skemaet for egoistisk adfærd tæller mest: det er egne præferencer og ønsker, der tæller. Især når man arbejder med mennesker, er oplevelsen gerne, er det vanskeligt at få de sociale bånd, der knyttes ud fra gensidig anerkendelse og empati, til at gå op i begreber som kontrakt, rationel tidsudnyttelse og nyttemaksimering.

Kvalitet er altså ikke et neutralt begreb. Det er et begreb, der skal erobres, hvis man vil sætte et andet indhold i det, end de hidtidige moderniseringer af den offentlige sektor har tilsagt – både 1990’ernes og de aktuelle reformer. Velfærdsstaten og dens mange og store institutioner har oplevet en ny rolledefinition. Kritikken af tidligere etablerede praksisser er i mange tilfælde også blevet forbundet med en kritik af de ansatte og deres organisationer, der af neo-liberale og konservative kritikere og forskere bliver anklaget for endog at ”kortslutte den politiske proces” (Grønnegård Christensen m.fl. 2007). Nye konkurrence- og kontrolformer synes ikke kun at skulle holde serviceafleveringer på rette kurs, men også at sikre den sociale konstruktion af ”kvalitet”, der er foreneligt med et individualistisk velfærdsbegreb, og endelig

skal de formodentlig bidrage til, at de offentligt ansatte ikke spænder ben for det politiske projekt med ændring af statens rolle i samfundet.

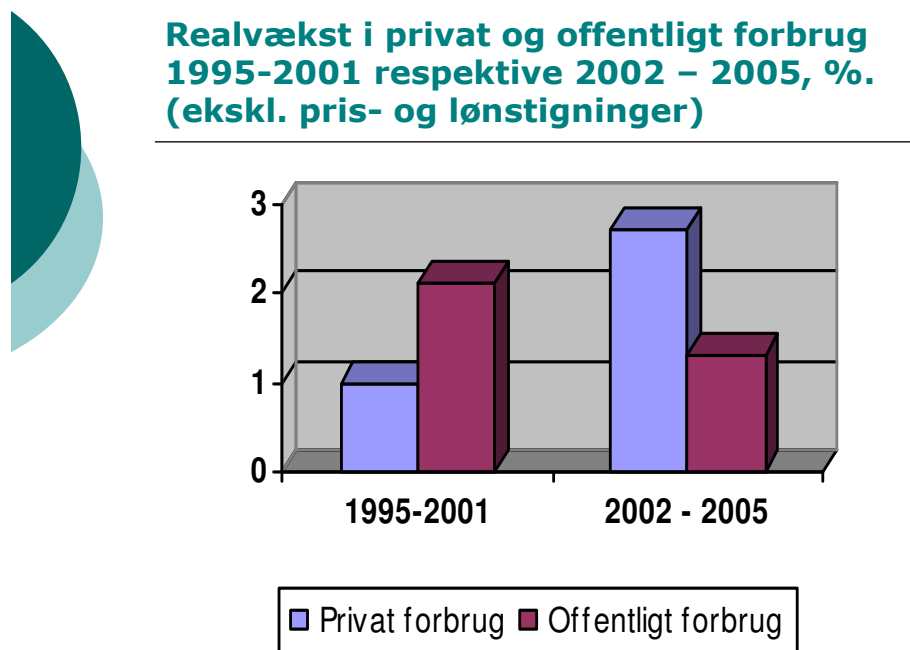
Også derfor er der grund til at interessere sig for, hvad "kvalitet" er og kan gøres til, og hvordan brugen af kvalitetsreformer får virkninger. Eftersom det er de ansatte og de decentrale ledere, der står for produktionen af både service, administration og myndighedsudøvelse, er det naturligt at have fokus på dem og deres betingelser. Det har den siddende regering da også erkendt, hvad dens færdigudviklede kvalitetsstrategi fra 2007 så også afspejler, hvor velfærdsproduktion og de ansattes "arbejdsglæde" indgår i titlen (Regeringen august 2007).

2.4. Kvalitetsreform og økonomiske rammer

Kvalitet koster. Det er et alment udsagn. Det gælder også for det offentlige. De økonomiske rammer for kvalitetsforbedringer er således helt afgørende for, om noget kan implementeres eller ej. Hvis der skal komme mere end symbolske øvelser ud af anstrengelserne, må der finansielle, administrative og personalemæssige rammer til, der er adækvate i forhold til behovene. Der er gunstige økonomiske konjunkturer og stort overskud på de offentlige finanser for øjeblikket, hvad der giver fremmende betingelser for finansiering af reformer. Men har samtidig et på visse delmarkeder presset arbejdsmarked, der netop på store offentlige social- og sundhedsområder især resulterer i mangelsituationer. Det vil f.eks. også gælde folkeskolen fremover. Samlet set har det indtil nu været en snæver samfundsøkonomisk ramme, som de politiske prioriteringsdiskussioner har opereret med.

At offentligt forbrug har været prioriteret lavere end privatforbrug under den siddende VK-regering, med en modsat prioritering under de tidligere socialdemokratiske ledere, fremgår af figur 5, baseret på tal fra Danmarks Statistik.

Figur 5.: Fordeling mellem privat og offentligt forbrug 1995-2005



12

Under skiftende regeringer i perioden 1993-2001 voksede det offentlige forbrug gennemsnitligt med 2,4 procent pr. år. Det blev i perioden fra 2005-2007 reduceret til 1,5 procent, mens privatforbruget omvendt fik lov til at vokse kraftigt i sidstnævnte periode, faktisk dobbelt så meget. Den nuværende regering har ydermere planlagt at reduceret væksten i det offentlige forbrug yderligere i perioden 2008-2015 til kun 1,0 procent. Man skal også bemærke sig, at der er indregnet 0,7 %'s produktivitetsstigning pr. år i regeringens kvalitetsreform frem til 2010.

Realvæksten står således næppe over for et prioriteringsskifte. Det er forventeligt, at det offentlige forbrug set på baggrund af højkonjunktur og overskud på de offentlige finanser politisk kan udvides, også fordi demografi og høj beskæftigelse peger på fremtidige problemer med at fastholde og rekruttere personale til det offentlige. Der må investeres i det offentlige. Ingen partier har heller talt om det modsatte - om end en skattesænkning aktuelt er blevet regeringspolitik. Velfærdsforbedringer og skattesænkninger på samme tid skulle i henhold til regeringens kombinerede udspil til kvalitetsreform, skattereform og 2015-plan fra august 2007 være mulige. Behovene for investeringer i bygninger, infrastruktur og ny teknologi for at muliggøre "kvalitet" i servicen er uhyre store. En "kvalitetsfond" til anlægsinvesteringer frem til 2018 er foreslået af regeringen sammen med en pulje til "bedre kvalitet" frem til 2011. De er på henholdsvis 50 og 10 mia. kr. – men altså opgjort akkumuleret over årene. I procenter vil de offentlige investeringers andel af bruttonationalproduktet (BNP) kun vokse fra 1,75 for perioden 1998-2008 til 1,85 for perioden 2009-2018. Det ligner kreativ bogføring. Der er alene tale om at følge den generelle vækst i økonomien hermed, hvorfor man ikke kan tale om et planlagt niveauløft i investeringerne. Skattestop og udgiftsloft er stadig en formodet hæmsko for finansiering af nye initiativer.

Regeringens planer for vækst i det reale offentlige forbrug er, at den skal kunne holdes nede på 1 procent, mens det private forbrug frem til 2015 igen skal have lov til at blive dobbelt så stort. Frem til 2001 voksede det offentlige forbrug i takt med BNP og klart mere end det private forbrug. De gennemsnitlige årlige vækstrater fremgår af tabel 1.

Tabel 1: Gennemsnitlige årlige vækstrater i offentligt og privat forbrug samt BNP (%)

	Offentligt forbrug	Privat forbrug	BNP
1993-2001	2,4	1,2	2,3
2001-2007	1,5	2,9	2,0
2008-2015	1,0	2,0	1,4

(Kilde: Mod nye mål – Danmark 2015, 2007 og Danmarks Statistik)

Kvalitetsdiskussionen kommer efter en velfærdsreformdebat, og på reformsiden er de to problematikker reelt så slået sammen. Det sker samtidigt med voksende personaleproblemer. Hvor mange medarbejder- og professionsgrupper i det offentlige føler sig i klemme og mindre værdsat, er det offentlige typisk samtidigt ved at komme i bekneb for kvalificeret personale. Mandskabsproblemerne vil blive ganske mærkbare de næste 5-10 år på mange områder i det offentlige, især på grund af det demografisk bestemte udbud, som ændrer sig negativt frem til 2019. Endelig er det dokumenteret, at unge ikke har særskilt lyst til at uddanne sig til et job i det offentlige – undersøgelser taler om, at helt ned til kun 6 ud af 100 unge klart ser sig selv som fremtidigt offentligt ansatte -, og det gør lavere søgning og optag til uddannelser specifikt rettet mod det offentlige til et oplagt bekymringspunkt. Endelig er der hele tiden mere tillok-kende private ansættelses- og aflønningsmuligheder, som f.eks. kan gøre, at sygeplejersker vælger at gå til privathospitaler i stedet for at forblive i den offentlige sektor. Fastholdelses-problematikken er lige så vanskelig for det offentlige. Det truer samlet set den fremtidige rekruttering. Når allerede ansatte overvejer at finde job i den private sektor, hvis ikke der kommer stærk lønstigning og bedre vilkår, skulle man forvente lydhørhed fra politikerside; men den tilskyndelse kæmper med andre om først og fremmest at sikre den private sektor den arbejdskraft, den har brug for. Attraktiviteten af det offentlige er på mange områder blevet lav – og har været det igennem nogen tid, hvor det offentlige er blevet negativt omtalt i medier og i den offentlige debat. Derfor også forskellige politiske bestræbelser på at sikre et øget arbejds-udbud fremover, så det offentlige ikke rammes så hårdt af omfattende personalemangel. Herunder skal seniorpolitik, incitamentsordninger m.v. søge at få offentligt ansatte til at lade være med at gå på efterløn og forlade arbejdsmarkedet så tidligt som planlagt. Det økonomiske spillerum for personalepolitiske satsninger synes ligeledes at måtte udvides betydeligt, såfremt de politiske tilkendegivelser om at sikre den offentlige sektors fremtidige rekruttering

og aktuelle ”restaureringsbehov” skulle kunne indfries. Også en kommende skattereform i 2009 må formodes at blive farvet af sådanne overvejelser.

3. Basisgrundlaget for offentlig aktivitet – offentlig etos

Kvalitet i den offentlige sektor hænger sammen med både politikfastlæggelse og politikimplementering i vores universelle velfærdsstat. Her er kvaliteten *af* den offentlige sektor bestemt. Det sammenfattes gerne i, at ”almenvellet” tilsiger bestemte offentlige reguleringer og arrangementer – netop for at befolkningen kan blive sikret et ”menneskeligt” vel.

Politik drejer sig visselig også om magt – selv om magt ikke altid handler om politik. Men det gør det, hvor det får samlet samfundsmæssig virkning og betydning. Det sammenfattes gerne i, at ”almenvellet” tilsiger bestemte offentlige reguleringer og arrangementer – netop for at vi kan leve fornuftigt sammen (Camps og Giner 2000). Medborgerne bliver vel også først som politiske subjekter, som beslutningstagere og bærere af de politiske processer omkring indretning af det fælles virke til dem, der kan sikre en demokratisk indretning af samfundet. *Demokrati* har derfor procesværdi, og vores politiske demokrati er rammen om beslutninger om den offentlige sektors indretning og udvikling. Bliver politik oplevet som noget, der er fremmedbestemt, forvitrer såvel demokratiet som den fælles sikring af forholdet mellem ansvarlighed, frihed og kvaliteten af offentlige aktiviteter.

Vores tilgang til offentlig etos og hermed kvaliteten *af* den offentlige sektor tager afsæt i, at der findes både *proceduremæssige* begrundelser for og *materielle* aspekter af velfærdsstaten. De begrundes henholdsvis i *demokratiforestillinger* og *velfærdsstatslige forestillinger*, som giver nogle normative rettesnore for at forstå, hvorfor og hvordan den offentlige sektor er indrettet som velfærdsstat. Kvalitet af den offentlige sektor kan således diskuteres ud fra flere angrebsvinkler, som også bliver vores ledetråde for diskussionen. Ud over de demokrati- og velfærdsstatslige vinkler, vil vi gå ind på politiske styringsforestillinger, som netop ændres med moderniseringer. I dette kapitel kommer disse ledetråde, der delvist overlapper hinanden, således til at angå:

- *det normative grundlag*, som vi finder i den offentlige etos, og som har det ”alle omfattende demokrati” som fælles beslutningsramme i samfundet. Her gælder det spørgsmålet, hvordan vi kan leve fornuftigt sammen og udvikle demokratiske normer. Statsborgerrollen er her omdrejningspunktet. Det uddyber vi i afsnit 3.1.
- *det normative indhold i velfærdsstaten*, som vi vil præcisere ved kravet om at behandle alle med lige omtanke og respekt og kravet om at give alle ressourcer, så de selv kan prioritere og udvikle livsprojekter. Det behandles i afsnit 3.2, hvor principper skal opregnes for, at disse krav adresseres og søges løst af velfærdsstaten.
- *organiseringen og styringen* af fælles beslutninger og velfærdsstatens politikker. I afsnit 3.3. går vi nærmere ind på spørgsmålet om, hvordan der sikres fornuftig gennemførelse af de offentlige politikker – især hvilke styringsforestillinger, der lægges til grund for at tage beslutningerne og føre dem ud i livet, og hvilke konsekvenser, de så har.

Det politiske demokrati er rammen om beslutninger om den offentlige sektors indretning og udvikling, og det er startpunktet for overvejelserne. *Demokrati* er basalt bestemt ved at have procesværdi, for her har vi en anerkendt procedure for at vurdere behov. *Velfærdsstatens* indretning og måde at gennemføre politikker på, er afgørende for kvaliteten af de fælles opgave-

løsninger. Velfærdsstaten er der grundlæggende for at beskytte dem, der ikke kan beskytte sig selv. Der kan dog ikke siges noget om, hvor meget, der bør organiseres og finansieres ved offentlige midler, altså om, hvor stor og omfattende, den offentlige sektor skal være; det er et politisk spørgsmål. Men der kan siges noget om grundlaget og forudsætningerne for de offentlige aktiviteter. Hvordan programmeringen af den politiske styring så sker, er en selvstændig, tredje problematik. Det indbefatter spørgsmål om forståelser af offentlig sektor og borger- eller brugerroller.

3.1. Offentlig etos og politisk rationalitet

Demokrati er blevet kaldt en optimistisk tro på, at folket kan styre sig selv, og dermed et slags eksperiment i at skabe fri kommunikation og gensidig forståelse mellem borgerne. I dag knytter vi tre typer af rettigheder til "eksperimentet": *Civile eller juridiske* rettigheder, der skal sikre borgerne lighed for loven, og at de kan bestemme over eget liv, de *politiske* rettigheder, der er borgernes lige ret til at deltage i styringen af samfundet, og endelig de *sociale* rettigheder, der sikrer, at alle borgere kan leve i overensstemmelse med de sociale standarder i samfundet. I den nævnte rækkefølge er disse rettigheder også faser i den historiske udvikling af statsborgerskabet og repræsenterer dermed retsstatslige, demokratiske og velfærdsstatslige principper. Samtlige rettigheder hører med til det at være borger i et demokratisk samfund, og det er heri en offentlig etos finder sin begrundelse og udspring. Offentlige beslutninger og aktiviteter må funderes på disse rettigheder, for at kunne opnå den nødvendige legitimitet som fællesbeslutninger.

De *politiske* rettigheder har en særlig status, når vi taler om dannelsen og realisering af en offentlig etos. De indebærer nemlig, at vi overskrider egeninteresserne og træder ind i kollektive fællesskabsbeslutninger. For at en sag kan blive et offentligt og fælles anliggende, må vi argumentere for og sandsynliggøre, at sagen også har interesse for andre. Det er langt fra alle private interesser, der kan generaliseres og universaliseres. Krav, ønsker og motiver skal kunne begrundes og legitimeres. De må kunne stå sig i den offentlige debat igennem diskussioner og afprøvninger med andre interesser for at få plads på den offentlige dagsorden. Så vi kan også sige, at det er en offentlig institutionaliseret samtale, det drejer sig om. Samtalen handler om at finde frem til, hvad der på et givet tidspunkt kan anerkendes som offentlige problemer og behov og løsninger herpå. Vi taler altså ikke om objektive eller uforanderlige behov og interesser, men om de på et givent tidspunkt offentligt anerkendte behov. Kommunikation og diskussion må føres på en måde, så man viser tolerance over for andres ønsker, har blik for egen og andres måde at afveje interesser på, og evne til at acceptere løsninger, der fremkommer gennem anerkendte fremgangsmåder. Man kan også sige, at rimelighedsbetragtninger er blevet gjort gældende. I løbet af processen bliver egeninteresser og forestillinger påvirket og måske ændret. Debat og kompromisser hører sammen. Fællesinteresser er således ikke nogle, som blot kan lægges sammen af de enkelte egeninteresser. De er ikke givet forud for den politiske proces, men formes og realiseres gennem den. Vi afklarer herigennem, hvad der er begrundede og gyldige normer, og fællesinteresser fremstår historisk som socialt anerkendte og legitimerede behov i befolkningen. Og så er det, at det politisk-administrative system bliver moralsk forpligtet heraf.

Politik vil altid være præget af de magtrelationer, der er mellem forskellige samfundsgrupper, men til grund for den offentlige etos ligger et *argumentationsfællesskab*, som konflikter og kompromiser skal bevæge sig i. Der er standarder og procedurer, som alle samfundsborgere principielt er enige om, og som udgør en fælles normativ ramme for politisk debat. Selv om interessediskussioner veksler med tid og sted, så har de den historiske prægning af ”overenskomst” mellem borgerne om, at disse principper ikke skal stå til diskussion i den daglige politiske debat. Menneskerettighederne er et eksempel på dybt forankrede principper, der sjældent stilles spørgsmålstegn ved – men derfor kan de naturligvis godt overtrædes. Der er f.eks. også udbredt enighed om, at ældre har krav på kollektiv opmærksomhed, og at syge skal sikres fri og lige behandling. Det er et offentligt anerkendt behov. Derimod er der ikke enighed om, hvordan den konkrete behovsdækning skal foregå. Argumentationsfællesskabet er så at sige et filter for og en test på, hvad der i en given periode opfattes som rigtigt og forkert i udformningen af det offentlige og dets aktiviteter. Samtidig må dette argumentationsfællesskab genskabes, og det sker gennem løbende diskussioner om behov og behovsdækninger. Det fordrer også, at borgerne *kvalificeres til at kunne deltage*; de må bibringes kommunikative og politiske kompetencer.

Fællesskabet er således et resultat af, at der eksisterer konflikt og interessemodsatninger i samfundet, men også et bevis på, at vi kan leve med disse konflikter og forskelle og finde fælles løsninger. Demokrati forudsætter konflikt – men altså også fælles normer. Kollektive beslutninger er altså udtryk for en anden form for rationalitet, der ikke er mindre rationel end den økonomiske. Den er blot af en anden slags. Rationaliteten består i via overvejelser, argumentation og dialog at finde frem til løsninger, som gør det muligt for befolkningen at leve sammen på trods af forskelligheder. Rationaliteten kan basere sig på flere former for fornuft: saglig, pragmatisk, etisk, moralsk osv., men det centrale er, at netop fordi samtalen er offentlig (”alle omfattende”), så kommer ret- og rimelighedshensyn og forestillinger til at veje tungt til – netop fordi de begrundes og vurderes i samspil med andres lige så legitime interesser og behov.

Kvaliteterne ved vores fælles beslutninger og indretning af samfundet på kan netop sammenfattes i et begreb om *offentlig etos*. Hermed mener vi *normer, værdier og arrangementer, der er gjort specifikt offentlige*; og i den forstand kan man tale om væsensforskelle mellem privat og offentlig virksomhed. Den offentlige etos er funderet på et *statsborgerskab*, hvor der stilles nogle ganske bestemte krav til offentlige beslutninger, og hertil er kommet en *udvidet retlighedsstruktur*. Disse rettigheder omfatter: for det første *friheden* til at bestemme over eget liv og levned samt retten til at deltage i politiske handlinger og beslutninger, for det andet *lighed* i henseende til en lige ret til samme frihed og til ligebehandling af det offentlige samt, for det tredje, *solidaritet*, forstået som et fællesskab i befolkningen via politiske institutioner, som finansielt, politisk og kulturelt bidrager til fællesskabets egne reguleringer.

Det offentlige må således ses som et politisk fællesskab og en samfundsindretning, der gennem fælles beslutninger og handlinger sikrer, at der produceres kollektive goder i forhold til behov og tages et ansvar for samfundets indretning. Det repræsenterer en politisk merværdi for befolkningen. Blandt fællesværdierne, der ligger i det offentliges virke, vejer *demokrati, retfærdighed, retssikkerhed, ligebehandling, retfærdighed, solidaritet og social tryghed* meget tungt til. De er kommet til verden gennem demokratiske processer og er blevet institutionaliseret for borgerne. Dermed sættes indhold i velfærdsstatsreguleringer, som vi tager fat på i næste afsnit.

Den politiske rationalitet udstyrer den politiske sfære med en særlig handlelogik, som ikke kan reduceres til andre uden alvorlige konsekvenser. Behov afklares gennem offentlige debatter eller, som det hedder nu, politiske diskurser. De validerer disse behov, gør dem gyldige. Velfærdsstaten fordrer en kollektiv bevidsthed om, at vi fælles lægger reguleringer ind i forhold til private interesser. Hvis man skal tydeliggøre rækkevidden af synspunktet, kan det være hensigtsmæssigt med en analytisk opdeling af interesser og få klargjort forskelle på de *sfærer*, vi lever vores liv gennem. Samfundet er netop en blanding af forskellige handlingslogikker – former for rationalitet – eller sfærer. Hver sfære har sin egen ”logik”, der angår orienteringer, handlinger og måder at retfærdiggøre dem på. Sætter vi spørgsmålet om, hvor mange, som interesser adresseres mod (alle eller få), sammen med spørgsmålet om, hvilken type interesse, der søges varetaget (fællesinteresser eller egeninteresser), får vi en fordeling som i figur 6.

Figur 6. Samfundsmæssige interessesfærer og handlelogikker

		Interessefelt	
		Alle er omfattet	Forbeholdt de få
Interesse- type	Fællesinteresse	Det offentlige (staten) I	Familien (privatsfære) II
	Egeninteresse	III Marked	IV Interessegruppe

I feltet **I** er normen, at noget skal udøves i overensstemmelse med offentlig interesse, det vil sige hvad der er af betydning for og berører ”alle”. Statsborgerrollen med den udvidede retighedsstruktur er her referencen. Der skal være lighed for loven og ligebehandling af alle; neutraliteten er ufravigelig. På markedet, feltet **III**, bør der blot være fri adgang for alle til at etablere sig i konkurrencen, til at deltage som producent, distributør, forhandler eller lønmodtager. Men det er dyrkelse af egeninteresserne, der er normen og det, der giver udbytte og legitimitet. Der købes og sælges til alle uanset familiebaggrund, social status, organisations-tilhør osv. Relationer formidles via penge. Der udveksles varer og penge på lige grundlag, og så lang tid, byttelogikken ikke forstyrres, ser alt retfærdigt og nyttebringende ud. Nytemak-

simering er altafgørende. I familien, hvor privatsfæren har sine egne normer, feltet **II**, handler vi følelsesmæssigt og altruistisk, men her er der ikke fri adgang. Der diskrimineres, eftersom det kun er bestemte personer, man vil gøre noget for og have med at gøre. Familiebånd er blodsband, som andre er forment adgang til, og det er familiens egen definition af interesser, der tæller. Endelig er vi i feltet **IV**, hvor interessegruppen er referencen også ude i, at der er begrænset adgang, men hvor interessegruppen selv regulering medlemskab. Interessevaretagelsen gælder principielt alene gruppemedlemmerne. (Det gælder intern solidaritet såvel for en fagforening, en brancheforening som for mafiaen). Det er ikke et videre hensyn til fællesskabet, der er meningen med optræden. Heraf fremgår forhåbentlig, at de forskellige sfærer har forskellige hensyn og interessesammenhænge.

Disse hensyn kan blive endnu tydeligere, når vi ser på situationer, hvor man forsøger at erstatte en sfærelogik med en anden. Så er det, at der kan opstå utilsigtede eller forvridende effekter. Når normer fra familielivet importeres til politiksfæren, taler vi om *nepotisme*. Så er uviligheden røget til fordel for private fordele. Det er illegitimt. Derfor er der f.eks. også i det offentlige normer og regler for habilitet. Når normer fra interessegruppers virke bruges i politiksfæren, taler vi om, at grupper *annekterer offentlig politik*, eller man kan bruge udtrykket negativ korporatisme. Fællesinteresserne omdefinieres til særgruppeinteresser; så hvad der i egenskab af offentlig politik skulle gavne almenvellet får karakter af diskriminerende hjælp til bestemte grupper. Det kunne f.eks. være en NGO'er, der driver velfærdsegoisme. Og endelig: når normer fra markedet, fra den private sektor, bruges i politiksfæren, må man tale om *konkurrence og selvsøgende interesser, inklusiv faren for griskhed*. Økonomiske kalkuler, konkurrence og egeninteresser vil bryde normen. Sådanne dysfunktionelle fænomener i politik og forvaltning vil nedbryde tilliden mellem folk og umuliggøre en omfattende og universel velfærdsstat, for ingen vil have tiltro til fornuft i fælles løsninger. Da gælder privat dygtighed, listighed og konkurrencekneb. Det er på kollisionskurs med hensynene og handlingskravene, der ligger i en offentlig etos.

Principielt set er handlingslogikker eller rationaliteter altså ikke til at bytte ud, da de er definitoriske grundtræk ved hver sfære. Hvis markedsrationaliteten blev udskiftet med politisk rationalitet i form af demokratisk fastlæggelse af pris- og mængdestørrelser, ville markedet bryde sammen. Markedet er moralsk blindt og kan kun reagere bagklogt. Dermed er også sagt, at det ikke politisk kan prioritere. Markedet kan alene effektivere produktions- og udvekslingsprocesser gennem spontane pris- og mængdereaktioner. Omvendt kan markedets handlenorm ikke restløst overføres til den offentlige sfære. Alle kan blive enige om, at der ikke må være ressourcespild m.v. i det offentlige, men man kan ikke sætte en overordnet standard om, at det skal "kunne betale sig". Statsborgerne og det "store" fællesskab må være dem, der bestemmer politik og målepinde herfor.

3.2. Velfærdsstatens grundprincipper

Vi har ovenfor talt om de sammenhænge, som statsborgerskabet er funderet på. Velfærdsstatens principper for indretning af virket gælder det fælles ansvar for samfundets indretning. Hertil hører to overordnede hensyn, nemlig, at vi skal:

§ *behandle alle med lige omtanke og respekt, og*

§ *sikre at alle samfundsborgere får ressourcer, så de sættes i stand til selv at prioritere over deres liv og vælge livsprojekt.*

Det første krav går ikke kun på, at det offentlige skal handle med omtanke og respekt, men også på, at det offentlige skal sikre, at alle behandles med *lige* omtanke og respekt. Det grunder sig på en rettighedstankegang, hvor den enkelte statsborger gives sikkerhed for, at han eller hun er betragtet som lige med andre, er jævnbyrdige med andre og vil blive behandlet på lige fod med andre. Det stiller stærke krav til den måde, borgerne bliver behandlet på i det offentlige. Udgangspunktet for statens neutralitet er, at ingen særbehandling eller diskriminering kan tolereres. Derfor er kravet også grundlovssikret. Det betyder ikke, at folketinget f.eks. ikke kan vedtage love, der søger at hjælpe særlige grupper, for det er jo en af velfærdsstatens særkender, at det sker, men at i gennemførelsen af politikker må den lige og retfærdige behandling følges. Altså skal der være *saglighed, upartiskhed og lighed* inden for lovens rammer. Det vil sige, at kravet om behandling af alle borgere med lige omtanke og respekt kræver, at der ses bort fra personlige relationer, venskaber, familieband, politiske sym- og antipatier osv.

Det kan selvfølgelig besluttes, at offentlige opgaver skal udliciteres til private, som så kommer til at stå for "produktionen", men disse private leverandører vil *også være bundet af krav til offentlig behandling af borgerne*. Principperne er grundlæggende, grundlovsfæstede og garanterede. Derfor stilles der store fordringer til moderniseringsreformer, hvor valgfrihed og privatiseringer indgår. De offentlige opgaver må nemlig stadig gennemføres sådan, at der ikke sker brud på principperne om behandling med lige omtanke og respekt. Hvis en privat virksomhed som "anden aktør" har vundet aktiveringsopgaver ved en licitation i beskæftigelses-systemet, kan virksomheden lige så lidt som offentlige organisationer blot "skumme fløden" og kun interessere sig for at hjælpe de ledige, der nemmest kommer i beskæftigelse igen. Mindskes velfærden her, må udliciteringen siges at være i konflikt med grundlaget for den offentlige sektor. Det truer ikke bare den enkelte, men hele det offentliges legitimitet.

Det andet princip vedrører de offentlige politikker, der er afgørende for, om borgerne også får behovsdækninger. Borgerne skal i den universelle velfærdsstat *gives ressourcer*, så de bedre sættes i stand til at handle selv, til at optræde som autonomt individ. Omfordeling af ressourcer og tildeling af hjælp og service er indeholdt heri. Og til borgernes pligter hører at betale skat til fællesskabet for at finansiere denne omfordeling. Det er ikke kun et minimalt økonomisk sikkerhedsnet, det drejer sig om, men et *kollektivt gode* i at befolkningen kan føle sig tryk over for tilværelsens forskellige tildragelser. Derfor er det politisk tilsikret, at alle skal have adgang til velfærdsgoder som grundlæggende skolegang, sygdomsbehandling, arbejdsløshedsunderstøttelse eller kontanthjælp, ældrepleje osv. Det er det offentlige, der skal tilgode disse alle statsborgeres ve og vel i den henseende. Vi skal være parthavere i hinandens ve og vel, og det er velfærdsstaten rammen om. Det sker ikke, fordi det er den mest effektive og økonomisk fornuftige måde at sikre det på, men primært, fordi samfundet vedstår sig moralske forpligtelser i forhold til en retfærdig og økonomisk fordeling. Derfor er borgerne givet *basale sociale, uddannelsesmæssige, sundhedsmæssige og andre rettigheder*. Behov er socialt definerede og retfærdiggjorte, og netop derfor er de ikke faste størrelser. Men samfundet har anerkendt, at f.eks. uddannelse, kvalifikationer og sundhed er nødvendige ressourcer for at

kunne handle og vælge frit. Det er respekten for den enkelte som autonomt individ, der afføder et behov for at sikre ressourcer og kapabiliteter til selv at vælge livsprojekt. Velfærdsrettigheder er udtryk for, at der skal produceres kollektive goder. I hvilken udstrækning og i hvilken størrelsesorden, disse goder så skal gøres tilgængelige for den enkelte borger, er det op til de politiske beslutninger at afgøre.

Procesnormer og forvaltning af beslutninger er endelig vigtige at have på samme fællesnævner. *Uvildighed*, upartiskhed, neutralitet er helt fundamentale krav til en offentlig opgavevaretagelse. Uden det vil vores sociale og økonomiske orden lide alvorlig skade, og svindel, korruption m.v. vil brede sig. Et omfattende tillidsnedbrud vil blive resultatet. Dette krav om uvildighed står ikke i modsætning til kravet om omsorg og individuelle hensyn, for det er netop de fagligt specifikke hensyn, som de offentlige institutioner politisk programmeres til at varetage, og det sker gennem lovgivning, administrations- og professionsstyring. De særlige omsorgshensyn, der skal tages, er skrevet ind i politikken, hvor der ligger beslutningsrunder bag. Og netop uvildigheden i den offentlige forvaltnings arbejde gør, at vi skal kunne være forvisset om, at fællesskabet lever op til forpligtelser om at sikre retshensyn og omsorg, f.eks. ved vurdering af arbejdsevne, ved indplacering i kø til operation eller ved tildeling af børnehavesteder til forældre. *Uvildighed kan ikke gradbøjes*. Det er en grundværdi. Så lige så lidt som man kan være halvt gravid, kan man være delvis uvildig. Her er ingen kompromismulighed. Men det politisk-administrative system skal også være handlekraftigt, og her kommer grader af effektivitet og konkret behandling af folk på tale. For dem, der ikke selv kan tale deres sag, er det påkrævet med eksperter og fagprofessionelle. Behov, der ikke kan artikuleres, er altså ikke falske eller ikke-eksisterende. De skal også tilgodeses. Men demokratiet er der – også for at forhindre teknokrati og paternalisme og til at sikre, at borgernes livsprojekter respekteres.

3.3. Politisk styring og borgerroller

Borgerrollen er placeret ganske forskelligt efter hvilke politiske styringsforestillinger, der er på spil. Og det har vidtrækkende konsekvenser for borgernes placering, både som dem, der bestemmer politik, og som nogle, der ”aftager” politik – altså både på input- og outputsiden af det politiske system. På det principielle plan kan der udskilles flere forskellige politiske styringsforestillinger, og vi får meget forskellige udgaver af en offentlig sektor, hvis man følger dem rent. Som nævnt foran har NPM-forestillinger vundet stærk udbredelse med moderniseringerne, og for at anskueliggøre det principielle tankesæt, vil vi sammenholde det med to andre forestillinger om politisk styring, nemlig en traditionel parlamentarisk styring og fælles forhandlingsstyring. Ved politiske styringsforestillinger forstår vi forskellige opfattelser af, hvad den kollektive styring handler om, og hvordan styringen skal se ud. Forestillingerne er både beskrivende og foreskrivende. De omfatter forståelser af, hvad der er ”politik” og ”administration”, og hvad der er eller bør karakterisere forholdet herimellem. Hertil kommer forståelser af, hvordan forskellige styringsaktører indgår eller bør indgå. De principielle forskelle er søgt opstillet i figur 7.

Figur 7: Politiske styringsforestillinger

	Traditionel parlamentarisk styring	Fælles forhandlingsstyring	New Public Management
Politik	Autoritative regler fastlægges (lovgivning)	Fælles opgaveløsninger	Opstille mål og kvalitetskrav til off. service
Administration	Sagsbehandling	Faglig ekspertise	Målrealisering (service/drift)
Forholdet mellem politik og administration	Adskillelse (over-/underordning)	Arbejdsdeling på tværs	Adskillelse og ikke-indblanding
Politikerrolle	Beslutningstagere	Medspillere	Strateger (generelle målstyrere)
Administratorrolle	Embedsmænd	Ekspert/konsulenter	Ledere og producenter
Borgerrolle	Vælgere ("voice"/stemme)	Berørte parter ("medansvar")	(For)brugere ("choice"/valg)
Orienteringshorisont	Interesser og behov (input)	Gensidig forståelse, krav (proces)	Individuel tilfredshed (output)

I den parlamentariske styringsforestilling indgår en af borgerne valgt forsamling, der fungerer som autoritativ beslutningstager. Det sker gennem fastlæggelse af regler og politikker. De gennemses "oppefra-og-ned" via en bureaukratisk og hierarkisk administration, som neutralt skal implementere de vedtagne beslutninger. Det sker konkret gennem forvaltningsafgørelser og sagsbehandling. Søndringen mellem politik og administration består af en over- og underordning: politikerne bestemmer og har ansvaret, og administratorerne er loyale embedsmænd, der skal føre de politiske beslutninger ud i livet. Dermed er der indrettet en klar parlamentarisk styringskæde.

I NPM-forestillingen er "politik" forstået som opstilling af mål og kvalitetskrav for den offentlige "produktion" af serviceydelser. Politik handler – som det formuleres i NPM-

litteraturen – om at styre og ikke at ro. Politikere skal blot afstikke kursen og ellers overlade ansvaret for den konkrete opgavevaretagelse og drift af institutionerne til de administrative ledere. Det er dem, der således får frihed til at lede på den mest effektive måde og det i overensstemmelse med de overordnede politiske målsætninger og borgernes behov og ønsker som (for)brugere af offentlige serviceydelser. Borgerrollen er således defineret som efterspørger og forbruger af offentlige ydelser, og den skal sættes i centrum som sådan.

Forestillingen om *fælles forhandlingsstyring* er ikke som de to andre et sammenhængende sæt af styringsforestillinger med klare anbefalinger af, hvordan den politiske styring skal udformes. Der er snarere tale om et supplerende korrektiv til de to andre. Forestillingen betoner den politiske styrings karakter af samstyring eller netværksstyring: Der er mange styringsaktører, som spiller sammen om beslutninger og opgavevaretagelse, og det sker på tværs af både ”politik” og ”administration” og på tværs af offentlig og privat sektor. Den politiske styring har ikke ét autoritativt centrum, der styrer oppe fra og ned, for der er flere magtcentre og styringsområder. De forskellige aktører indgår på mere eller mindre lige fod som parter med særlig interesse, kompetence eller viden på områderne. De valgte politikere indgår også som part, men dog med den særlige position som de ”i sidste instans” bestemmende aktører – som i den parlamentariske styringskæde.

Rollerne for de styrende aktører bliver altså meget forskellige. Fælles forhandlingsstyring kan måske kaldes den mest realistiske beskrivelse af politiske styring og behovsafklaring i dag. Her tillægges implementeringen stor betydning. Den udvider den parlamentariske styring en del, og sætter nye roller og ansvarligheder ind i systemet for de berørte parter. Man kan også sige, at den parlamentariske styringsforestilling mangler en indflydelseskanael eller ”feedback”-mekanisme mellem forvaltning og borger. For NPM-forestillingen er der ingen problemer med at fastskrive styringen.

Gennemførelsen af politikkerne, implementeringen, er vigtig, for det er faktisk her politikker og velfærden færdigproduceres. Kvaliteten i den offentlige sektor er bundet hertil. Derfor er den måde, som implementeringen organiseres på central, og ikke mindst er det afgørende, at de ”frontmedarbejdere” - de ansatte, der afleverer politikker til borgerne - handler professionelt. Det er bare lettere sagt end gjort. For det første er der sjældent tale om klare og entydige politiske målsætninger som rettesnore. Det kan skyldes, at politikerne ikke altid ”ved, hvad de vil”, eller at de ikke har præcise forestillinger om sigtet. Den politiske beslutningsproces præges meget af kompromisser, som giver mulighed for flere fortolkninger af, hvad målsætning og indhold er. For det andet kan uklare målsætninger skyldes, at man ikke ”ved, hvad der skal til”. Det handler om en utilstrækkelig viden om, hvad det er for en type af problemer eller behov, man står overfor, og så at man heller ikke har tilstrækkelig viden om, hvilke indsatser, der skal til. Vores viden om problemer, årsager og problemløsninger står ofte i et misforhold til ønsker og krav om hurtig politisk handlen. For det tredje gælder også, at der kan være et meget højt ambitionsniveau for indsats, mens det er komplekst og svært uden præcise målsætninger at gennemføre indsatserne. Hvis de skal tilpasses lokale og/eller individuelle behov, fordrer det, at de ansatte får et stort spillerum i implementeringen. Det er lige meget, om det er aktivering, undervisning, børnepasning eller noget fjerde, vi taler om, for indsatsen må tilpasses i situationen. Man må kunne håndtere de usikkerheder, der hersker omkring problemer og indsatser. Så set ud fra det synspunkt er uklare målsætninger reelt en fordel for implementeringen. Men det er store fordringer, der stilles til de ansatte og institutionerne.

Når dem, der har magten, ikke er de samme, som dem, der har ansvaret, kan man nemlig tale om fare for, at ”demokratiets sorte hul” åbner sig (Rothstein 1994). Sker der, at man forbryder sig mod princippet om retfærdig og lige behandling – enten i den offentlige forvaltning eller ved et udliciteret virke – må der gribes ind. Der bør være stærke sanktioner over for brud på de grundlæggende principper, og borgerne må have klageadgang. Men der er et bredere spørgsmål, der må diskuteres, nemlig, om ”tjenerne” (de ansatte/de professionelle) reelt kommer til at blive de virkelige ”herskende”? Altså, om professionernes rolle i velfærdsstaten kommer til at skabe problemer for demokratiet. Når professionelle og institutionerne skal fordele offentlige goder og sikre behovsdækning, hviler der et stort ansvar på dem for at tolke og følge de politiske beslutninger og for ikke at skyde ansvaret fra sig. Sker det sidste, vil der blive taget beslutninger om borgernes velfærd i et ansvarsmæssigt tomrum. Under NPM-reformer bliver faren for ”demokratiets sorte hul” ganske stor!

Det politiske argumentationsfællesskab og de demokratiske processer er bærende søjler for indretningen af vores velfærdsstat. Det er det ”alle-omfattende” fællesskab, som tæller. Man kan ikke påstå, at NPM-reformer er i modstrid med grundloven, men derfor kan de godt være problematiske. Konstitutionelt berører de spørgsmålet, om og hvornår man kan overflødiggøre politisk styring. De omdefinierer så at sige det offentliges ”DNA-mønster” på en række punkter som allerede antydnet. NPM kan ikke sige noget om, hvilke værdier, der skal imødekommes offentligt, da NPM kun har noget at sige om output-siden af den offentlige sektor. Der er opskrifter på effektive resultater, og hvordan de skal opnås, men intet om den normative retfærdiggørelse. Det ses måske tydeligere, når man ser på de mulige *konsekvenser* en modernisering og kvalitetsreform efter rene NPM-opskrifter vil have.

Der sker simpelthen tre principielle forandringer af styringskæden, når NPM tager over:

- For det første *reduceres ”det store demokrati” til ”det lille demokrati”*, idet det alene er aktørerne omkring en konkret institution eller serviceleverance, der tæller. Hvor et marked dog er ”alle-omfattende”, bliver NPM-styring til et begrænset demokrati.
- For det andet *udvikles statsborgerrollen ikke, og politikerrollen reduceres til blot at sætte mål op*. Fællesinteresser knyttet til vores argumentationsfællesskab fordufter let, og fra at alle er med, bliver det kun dem, der er involveret, der kommer til at bestemme.
- Og for det tredje *bliver markedslogik og brugertilfredshed det afgørende* – ikke behov eller retfærdige fremgangsmåder. Brugere og servicepersonalet bliver styrende subjekter, hvor det primært er de førstes ønsker, der tæller; eller forbrugerefterspørgsel gøres primær.

Det nye ved NPM-reformer er, at politik, moralske og etiske spørgsmål skubbes til side af ny ledelseseksperiment og nye styringsteknikker og så, at brugerne ”mægtiggøres”. Det offentlige drejer sig ifølge NPM om at tilfredsstille ønsker – ikke basale behov -, og der er f.eks. ingen grund til at bekymre sig om lighed, da der ikke er tale om normativ retfærdiggørelse. Demokratisk beslutningstagen bygger imidlertid på principper om åbenhed og en i princippet lige og fri adgang for alle til at tage del i diskussioner, i at kunne fremføre sine synspunkter og påvirke beslutningstagning. Denne åbne politiske beslutningsvej kan komme til at sande til under NPM-modernisering, fordi den sætter omkostnings-nytte-kalkulationer ind som evalueringsstandard i offentlig politik og forvaltning og omdefinierer roller. Det vil sige, at andre måder at vurdere og måle det offentliges virke simpelthen på gøres perifere eller ikke-

legitime. Udviklingsvejen er ikke svær at få øje på: brugerønsker og ”konkurrencedygtighed” bliver omdrejningspunkter. *Dermed mister principper deres kompromisløse karakter.* Kvaliteten af den offentlige sektor forvitrer, og vil lide skade til fordel for konkrete vurderinger af tilfredshed med effektivitet i serviceproduktioner. For ingen samfundsindretning eller noget politisk grundprincip er i denne forbruger- og markedsorientering uomtvistelig værdifuld, ukrænkelig eller blivende. Det drejer sig om at kunne veje og afhandle alt gennem cost-benefit-kalkuler. De åbne og fælles diskussioner, der resulterer i politisk styring, erstattes tendentielt af kvantitative beregninger. Politik bliver til ”business”. Det vil konkret kunne aflæses ved, at omkostningsbudgettering af offentlige aktiviteter – fra en hofteoperation over en pasningstime til skrivning af en videnskabelig artikel – nu bliver omdrejningspunktet for ”rationelle” beslutninger. Et ønske om mere sundhed pr. krone åbner for at spørge, om den, som hurtigst bliver rask af behandling, så ikke også skal behandles først? Det er ikke neutralt, men udtryk for forskelsbehandling. Det strider mod velfærdsstatslige grundprincipper.

Når det bliver det private erhvervsliv, der leverer forbilleder for det offentliges modernisering, kommer gamle offentlige dyder i farezonen. Traditionelle embedsmandsidealer er faktisk sat under pres af moderniseringsbølgen. Kendte sagsbehandlingsregler og forvaltningshensyn udfordres af effektivitetskrav og opgør med ”millimeterdemokrati”. Summarisk sagsbehandling med sagsfremstillinger, der kun må fylde én side, er f.eks. indført i 1990’erne, hvorved retssikkerheden kan svækkes. Og når man så ydermere lader individuel aflønning afhænge af produktivitet i sagsbehandling, er det ikke længere en potentiel trussel, men en manifest, der gør sig gældende. Det er ingen historisk tilfældighed, at repræsentativt demokrati og klassisk bureaukrati er etableret som gyldige, pålidelige og retfærdige samfundsinstitutioner. Tilliden til det offentlige hænger på dem. Bureaukrati og hierarki kan ganske enkelt ikke undværes i en civiliseret velfærdsstat. Økonomisk rationalitet kan ikke være det eneste hensyn bag virket, lige så lidt som alt arbejde i det offentlige lader sig rationalisere og tidsmæssigt komprimere i effektivitetens navn. Det normative grundlag for forvaltningsvirket i forhold til de begreber, vi her har trukket frem som væsentlige: *retssikkerhed, uvildighed, ligebehandling, fordelingshensyn og demokrati*, kan altså ikke opgives. Derfor kan grundlaget ikke være kalkering af erhvervslivets egoistiske, kalkulerende logik til politiske og forvaltningsmæssige forhold, hvis fælles sikringer og behovsdækninger skal kunne opretholdes. Velfærdsstatens moralske fundament eroderes, hvis folk prøver at undslippe kollektive forpligtelser (som f.eks. at betale skat) og ved den generelle nedgøren af kollektiv bevidsthed.

Markeds- og managementløsninger fører i nogle sammenhænge til politisk uacceptable og til og med perverterende effekter, når de uden videre bruges i det offentlige. Omvendt kan man ikke afvise deres relevans til at sikre stærkere økonomisk styring af offentligt forbrug, når det gælder konkrete operationer. Det væsentlige er blot at holde fast i udgangspunktet om at anskue problemer i politiske termer og ikke kun økonomiske. Pejlemærker for de offentlige institutioners og de offentligt ansattes daglige indsatser er lige så meget sikring af en human og retfærdig samfundsindretning med behovsdækning for befolkningen som indløsning af økonomiværdier (effektivitet, funktionel rationalitet etc.). Den offentlige sektor er mere end serviceproduktion; men også denne har særlige karaktertræk og forudsætninger, når det udføres i stat, regioner eller kommuner. En omfattende universel velfærdsstat er opbygget, fordi der er nogle almene værdier, giver det ikke megen mening kun at lade brugervurderinger eller ”bundlinie”-opgørelser tælle. Det kan lyde mærkeligt, men der sammenhænge og situationer, hvor responsivitet simpelthen er en uting, lige så vel som effektivitets- og produktivitetshensyn kan være ganske irrelevante. Politiet skal eksempelvis ikke tage kriminelles ønsker i be-

tragtning ved anholdelser. Tvangsfjernelser af børn er heller ikke venligt over for forældrene, men børns tarv kan gå forud. Rene myndighedsopgaver må have en yderst begrænset individuel tilpasning over sig. Det er værd at erindre sig, at *mange af de offentlige opgaver slet ikke er serviceopgaver*. De mange sagsafgørelser og beslutninger omkring myndighedsopgaver har ganske enkelt andre kvalitetskrav indbygget. Social orden og retssikkerhed tilsiger andre hensyn og handlemåder. Brugerrettet service behøver altså ikke at være den væsentligste form for offentlige virksomhed, og derfor kan legitimitetsgrundlaget for det offentlige heller ikke afledes heraf. Man skal ikke altid tilstræbe tilfredse brugere, f.eks. ikke for skattevæsenet, politiet, undervisning, aktivering af ledige eller miljøsikring. Det sætter kvalitetsreformdiskussionen over for at forholde sig til mere grundlæggende spørgsmål, for at klargøre dette grundlag. Hvis brugerstyring fortrænger borgerrollen, trues demokratiet og de fælles værdier – og så går ”kvaliteten” fløjten.

Det kan uddybes. Samfundsnyttens af en folkeskoles, en kommunal daginstitution, et socialcenter, en kommunal badeanstalt, et politikorps, et ældrecenter eller et sygehus’ virke kan ikke gøres op af et marked. Kontraktpolitik og brugerstyring kan også være fejlanbragt. F.eks. er et noget-for-noget princip på miljøområdet ret absurd. Hvorfor skulle vi egentlig fælles lave grønne indsatser for at sikre et rent miljø til fremtidige generationer? Hvad har de gjort for os?, kunne man spørge. Af det retoriske spørgsmål fremgår det vel klart, at det gør vi for at sikre almene, fælles og fremtidige betingelser for, at vi kan leve trygt, sikkert og sundt sammen, og derfor er det påkrævet med fremtidsrettede og koordinerede miljøindsatser. Bæredygtighed er ikke et primært brugeranliggende. Og noget-for-noget-princippet kan ikke anlægges. Grundforskning på højere læreanstalter kender heller ikke sine brugere, for at tage et andet eksempel. Et tredje kan være arbejdsmarkedsmyndighedernes arbejde. De må ikke kun kære sig om aktuelle brugere i form af lønmodtagere og virksomheder, men må også interessere sig for morgendagens arbejdsmarked og dækning af personalebehov i virksomheder samt kvalifikationskrav for lønmodtagerne. Det kræver forudseende, kvalificerende og forebyggende indsatser, som fremtidige brugere måske ikke selv kan stille krav til i dag. Eller et fjerde eksempel: et museums udstillings-, konserverings-, forsknings-, opbevarings- og formidlingsaktiviteter er forpligtet over for en kulturarv mere end over for noget andet, og nytten af deres virke kan således ikke afspejles af aktuelle tal for, hvor mange glade besøgende, der går gennem tælleapparaterne ved dagens udstillinger. Det gælder generelt, at det kan være farligt at lade identitetsstiftende samfundsinstitutioner underkaste brugerstyring. Men det gælder også på store dele af social- og arbejdsmarkedsområdet, i psykiatrien, i undervisning og ved forebyggelse. Der foretages såmænd også offentlig ”service-produktion” på trods af brugernes ønsker. F.eks. når forældre med misbrugsproblemer ikke kan passe deres børn, og disse må tvangsfjernes. Eksemplerne viser, at det offentlige har andre hensyn at tage end ”brugernes”. Når der skal tackles usikkerhed (miljømæssigt, socialt osv.) sker det ved, at nogle grupper og forhold beskyttes så meget som muligt – nogle gange på bekostning af andre – og ved, at der sker en bæredygtig og kollektiv fordeling af byrder. Usikkerhed fordeles over tid, over grænser og mellem grupper.

Velfærd er et spørgsmål om behovsdækning for alle. Dét kunne offentligt ansatte hente større forståelse for, hvis basisgrundlaget for den offentlige sektor - den offentlige etos med både politiske demokrativærdier og økonomiværdier - blev trukket frem. Der burde ligefrem udannes i det, hvad der slet ikke sker i dag. De ansatte ender let i fornyelsesstress og historieløshed, hvis man ikke får perspektiv på karakteren af arbejdet i det offentlige. I og for sig udtrykkes i lægeløftet den forpligtelse, der må gælde for arbejdet i det offentlige. I lægeløftet

udtrykkes nemlig, at de ansatte (lægerne) ”efter bedste skønnede anvender deres kundskaber med flid og omhus til samfundets og deres medmenneskers gavn”. Det er netop *samfundets og medmenneskenes gavn*, det drejer sig om.

3.4. Velfærdsrammer og livsprojekter

Det positivt tegnede billede af velfærdsstaten er altså, at den fordeler goder og byrder ud fra principper om menneskelige behov og menneskeværd. Sikring af minimumsstandarder for indtægt, bolig, fornødenheder og med rettigheder i forhold til uddannelse og arbejdsmarked har gjort op med tiggeri, fattigdomsgørelse og mangel på retfærdighed. Retfærdighed er ikke kun et spørgsmål om lige fordeling af materielle ressourcer; det er også et spørgsmål om lige anerkendelse. Det gælder et anstændigt samfund (Eriksen 2001). Fremgangsmåderne skal være korrekte, og der skal politisk sættes grænser for, hvad der skal kunne byttes, købes og fordeles. Rettigheder må vi forstå som relationer – ikke ting -, og må institutionaliseres sådan, at individets værdighed og velbefindende sikres. Det skal ikke være ydmygende, utrygt og usikkert at være samfundsborger. Personers integritet må ikke antastes. Der skal skabes autonome borgere, der også har politiske kompetencer, dvs. de skal være bærere af evner til at vurdere, hvad der er i almenvellets interesse. Vi vælger som statsborgere politikere, der både får ansvaret for at sikre samfundsindretningen (det store demokrati) og som også repræsenterer producenter (som arbejdsgivere) og brugere (det lille demokrati) på samme tid. Velfærdsrammerne er politisk villet. Men der er også værdikonflikter indbygget i velfærdsstaten, bl.a. ved, at demokratiet kan få et sort hul, hvis institutionerne og de ansatte ikke implementerer politikker ordentligt og giver dårlig behandling af den enkelte borger. Fællesskabet giver den enkelte tryghed mod fattigdom, arbejdsløshed, sygdom, ukundskab osv. gennem omfordeling af ressourcer, men det må ikke føre til overgreb, magtmisbrug eller velfærdssvigt. Der er en svær balancegang i forhold til at bruge de kollektive kapaciteter på en måde, så der også værnes mod kollektiv magtudøvelse. For den enkelte og de brede samfundsgrupper er velfærdsstaten dog et fuldt ud anerkendt kollektivt gode.

Der er behov for langt stærkere at synliggøre det normative grundlag for velfærdsstaten. ”Samfundets og medmenneskenes gavn” kan ses som en normativ referenceramme, der politisk oversat bliver udviklet og ændret i overensstemmelse med fællesbeslutninger. Udgangspunktet er det imidlertid svært at ændre, nemlig: at *alles livsprojekter har krav på respekt og anerkendelse*, og at behovsdækningen via det offentlige tilsvarende gælder alle – ikke kun dem, der umiddelbart har brug for hjælp og støtte eller har haft ressourcer til at skaffe sig særfordele. Her er den universelle velfærdsstat et stort aktiv.

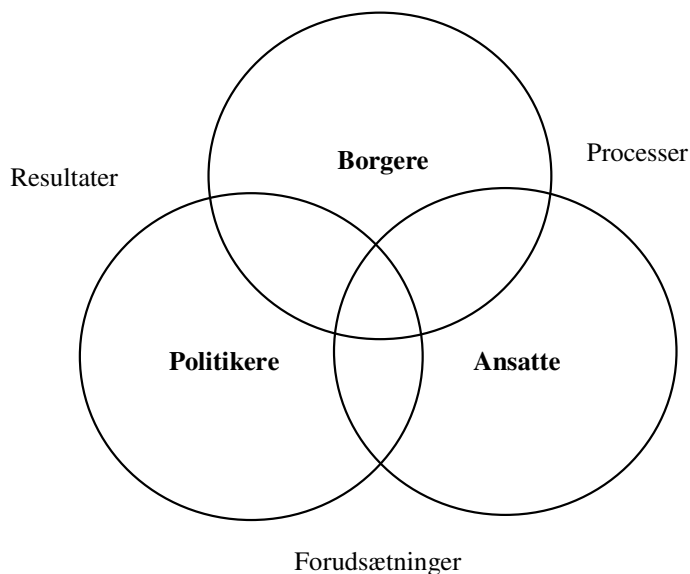
4. Kvalitet i de offentlige ydelser

Nu er spørgsmålet om kvalitet i de offentlige ydelser og aktiviteter centralt. Det vil optage os i dette og næste kapitel.

Kvalitet kommer af det latinske ”qua latis”, der betyder ”af hvad”. Det er det første væsentlige spørgsmål at stille til forsøg på at kvalitetsforbedre det offentlige virke. Kvalitet er ikke i sig selv indholds- og retningsbestemt, og derfor behøves der specificeringer af, hvad det er for en praksis, der henvises til, ligesom man må stille spørgsmålet, *for hvem*, der handles og besluttet. Brugere kender ofte ikke deres egne behov, og de mangler ikke sjældent viden og ressourcer. Der kan være tabere og vindere indbygget i en enhver praksis. Når det ikke kun er brugernes vurderinger, der tæller, må vi kunne specificere måder, som kvalitet i processer og resultater kan fastlægges og måles på. Her er der flere lag i vurderingen af offentlige aktiviteter, og der er flere interesser at tage hensyn til. *Politikerne* fastlægger på vores vegne de politisk-administrative rammer og mål, *borgerne* – eller som det hedder nu: brugerne – er de umiddelbare ”aftagere” af ydelserne, der endeligt produceres af *de ansatte*. Eller man bør rettelig sige, at mange af velfærdsydelserne sam-produceres mellem ansatte og brugere. Læreren kan ikke ensidigt proppe viden i hovederne på elever, lægen ikke gør patienten rask alene gennem diagnose og terapi, og renovation involverer f.eks. også, at jeg sætter affaldspose frem til afhentning. Det er samspil, ko-produktion, det drejer sig om. Mange ydelser bliver innovative serviceproduktioner ad den vej.

Der må altså foregå en fælles kvalitetsdefinition ved politikere, ansatte og borgere. Opgaven bliver at få fælles oplevelser af gode forudsætninger for aktiviteter og service, af gode processer og acceptable og træfsikre resultater. Der er søgt illustreret i figur 8.

Figur 8: Fælles kvalitetsdefinition ved politikere, ansatte og borgere/brugere



Der er ikke altid overensstemmelse mellem de forskellige sæt af interesse og behovsvurderinger, men det er konkrete vurderinger, der skal til omkring konkrete ydelser og arrangementer. Der fordres netop specifikt kendskab til sagsområder og problemer, og fra de ansattes side er det her fagprofessionalismen skal komme til udfoldelse, hvad enten det er i børnehaven, i skolen, i socialforvaltningen, på sygehuset, i kulturinstitutionen eller et andet steds i det offentlige.

Velfærdsstatens ydelser kan anskues under tre synspunkter, der afspejler, at der er forskel på mikro- og makrokvalitet i det offentlige:

- **individuel nytte** af serviceydelser
- **udvidet nytte** af ydelser, og
- **fælles værdi** af serviceproduktionen.

Individuelle serviceydelser sker ansigt til ansigt i den lokale sammenhæng, og samspil og resultater vurderes ud fra brugerens eller brugernes tilfredshed. Det er prototypen af "kvalitets"-relation. Men her gælder ikke, at "kunden altid har ret", for offentligt ansatte skal også kunne sige nej til brugerkrav, når disse er åbenlyst urimeligt, uden rettighedsbegrundelser, eller når der er bredere offentlige forpligtelse at tage hensyn til. Udvidede ydelser er en måde at betegne det beredskab på, som det offentlige stiller til rådighed for borgerne på forskellige områder – som børne- og ungdomsinstitutioner, kulturelle udbud, rekreative områder, sundhedsinstitutioner, renovation, ældrecentre osv. -, så der er udbud, hjælpeapparater og muligheder. *Der er ikke sikkerhed for, at de bliver brugt, men der er sikkerhed i, at de er der!*

”Nytten” kan altså vurderes løskoblet fra den konkrete brug. Der er taget politiske og etiske afgørelser om, at det vil være vigtigt at stille bestemte institutioner og arrangementer til rådighed for dem, der måtte få behov for det. Endelig er fællesydelser forbundet med de basale krav til indretning af samfundet på en måde, der gør det muligt for borgerne at leve trygt, sundt, værdigt og produktivt. Her har moralske appeller og standarder deres plads i politikfastlæggelser og forvaltningsvirke. Det gælder kollektiv fornuft indlejret i virket, dvs. *det rigtige, det fornuftige og det socialt forsvarlige* i offentlig organisering og produktion. Gennem fællesaktiviteterne bekræftes normer og værdier med universalistisk gyldighed. Her foregår aktiviteterne for os alle. I sidste instans er politikens bidrag at gøre samfundet muligt, så vi kan leve fornuftigt og værdigt sammen. Den fælles værdi er altså bidraget til kvalitet af den offentlige sektor.

Bedømmelseskriterier for kvalitet i offentlig aktivitet er således forskelligt alt efter det niveau, vi befinder os på. Det er søgt anskueliggjort i boks 1.

Boks 1: Kriterier for bedømmelse af offentlige aktiviteter

Bedømmelseskriterier for offentlige aktiviteter	
BRUGER-niveau:	Individuel nytte
INSTITUTIONS-niveau:	Udvidet nytte
SAMFUNDS-niveau:	Fælles værdi

4.1. Individuelle ydelser, udvidede ydelser og fællesydelser

Som undervisere ved vi, at et godt eksempel er bedre end hundred abstraktioner. Vi skal prøve at eksemplificere overvejelserne ved tre forskellige former for offentligt institutionsvirke. Der er taget eksempler fra såvel statsligt, kommunal som regionalt niveau.

Statens Museum for Kunst er ifølge museumsloven sat som hovedmuseum for billedkunst i samarbejde med de øvrige museer i landet. Direktøren for Statens Museum for Kunst er da også rigets fremmeste bestyrer af samlingerne og ansvarlig leder af aktiviteterne. Museet har imidlertid ikke kun til formål at arrangere udstillinger af samlingerne og ved lån, så dansk og udenlandsk billedkunst gøres tilgængelig for publikum. Dagens udstilling er således ikke nødvendigvis det vigtigste ved museets virke. At Statens Museum for Kunst af Kulturministeriet kontraktligt bliver sat til at øge antallet af besøgende, tilskynder nok til at lave publikumsvenlige og brede udstillinger, hvor kendte og populære kunstnere udstilles, men faktisk er besøgstallet et dårligt mål for betydningen af museet. Antallet af besøgende siger for det

første ikke noget om oplevelsesintensiteten hos den enkelte besøgende, og for det andet kommer aktiviteterne her let til at skygge for aktiverne, de righoldige samlinger. Lån fra andre museer og spektakulære scenerier og iscenesættelser får ofte de væsentlige hovedværker forvist til magasinerne i længere perioder, for at flere publikummer kan trækkes inden døre. Incitamentene til at nedtone andre aktiviteter end det publikumsvendte ville ydermere være stor, hvis der ikke også i en resultat- og udviklingskontrakt blev nedfældet noget om forhold som forskning, formidling, registrering, dokumentation, opbevaring, konservering og indkøb af billedkunstneriske værker. Det er nemlig også hovedopgaver i virket. Samlingerne og andre aktiviteter betegner udvidede ydelser, som flere kan få gavn af. I modsætning hertil er en privat kunsthall eller et galleri kun forpligtet over for egne kommercielle og udstillingsmæssige hensyn. De kan satse på hvad som helst, vælge kunstnere og publikum efter behag og egen smag, mens museet må vedstå sig kunsthistoriske forpligtelser. De ansatte her skal også have ajourført faglig viden og selv deltage i udviklingen af denne. Der er endelig en kulturbærende fællesydelse i virket, for identiteten som nationalt museum ligger i hensynet til kulturarv og identitetsdannelse. Det rækker langt ud over særudstillinger og ud over at gøre de faste samlinger tilgængelige. Det betegner en fællesværdi.

Eller lad os tage *bibliotekerne*, som der er nedlagt mange af gennem de senere år (gennem 2006 således over 100), men hvor der er fri adgang til læsestof, digitale ydelser og kulturel information. Bibliotekerne har vi faktisk en tre-dobbelt glæde af. Individuelt har vi nytte af at låne en bog, et bånd, en DVD, bruge en internetforbindelse eller hvilken ydelse, man nu henter på folkebiblioteket. Den enkeltes efterspørgsel imødekommes af biblioteket, enten umiddelbart eller gennem hjemlån f.eks. Men der er lige så vigtigt tale om et sæt af udvidede ydelser, som står parat til at blive brugt i form af bogbestande, elektroniske adgange og andre faciliteter på biblioteket. Det er et mødested – et lokalsamfundets ”hverdagsstue”, er de blevet kaldt -, og det er en station for information, oplysning og dannelse. Selv om man som enkelt-individ ikke får brugt mange af mulighederne, er de der, og det er nyttebringende og værdifuldt. Uden biblioteket ville man heller ikke kunne få fat i udgivelser, der er udsolgt. Og at det er gratis at låne, gør, at det ikke er pengepungen, der bestemmer. Markedet er elimineret. Det ville f.eks. føles etisk uforsvarligt at afskære børn uden farmands tunge pengepung fra at få del i litteraturoplevelser. Skolebiblioteket er også centralt for at hjælpe elever, der kommer fra bogfremmede miljøer. Denne begrundelse for gratis adgang kan udvides endnu mere, for der ligger en fælles værdi gemt i, at borgerne sikres adgang til en fælles kulturel erindring og et levende litteratur-, musik- og debatmateriale. Det er afgørende at sikre befolkningen lige adgang til biblioteksydelser. Fjernt fra kommerciel formidling hjælper vi hinanden med kulturel formidling og samfundsmæssig selvbesindelse. Derfor kan man sige, at bibliotekerne har betydning såvel i henseende til fordeling af goder, i forhold til identitetsdannelse og kulturel formidling samt i forhold til den politiske dialog og den samfundsmæssige selvbesindelse.

Som en tredje eksemplificering kan vi bruge *sygehusene*, som der står vedvarende politisk blæst om. Vi har offentligt drevne sygehuse, der behandler folk vederlagsfrit, og som giver hver enkelt borger individuelle serviceydelser, når den enkelte kommer til skade eller bliver syg. Den universelle velfærdsstat leverer et funktions- og fagopdelt ydelsessystem, som alle har visse rettigheder i forhold til, men hvor netop dem, der har speciel hjælp behov – f.eks. til en bypass-operation – også får tilbudt denne uanset status, indtægt og andre personlige forhold. Alene behovet tilsiger prioriteret hjælp. En indlæggelse starter et behandlings- og overvågningsforløb, der eventuelt også indbefatter en genoptræning. Som ”bruger” kan jeg så være tilfreds eller mindre tilfreds med at have fået den brækkede tå sat på plads, fået diagnostice-

ret min astma, fået sikkerhed for, at der ikke er kræft i leverpletterne eller noget helt fjerde. I stigende grad er en faglig korrekt og kompetent behandling ikke nok for ”brugeren”, der ligeledes ønsker pleje og omsorg i patientforløbet. De faglige ydelser og de mellemmenneskelige relationer må altså ses under ét. Men ud over denne konkrete, individuelle hjælp, som sygehuset giver, står der et alment beredskab klar i tilfælde af, at jeg kommer til at fejle noget andet. Jeg og alle andre har således udvidet nytte af dette beredskab, der også indbefatter, at sygehuse-ansatte holder sig ajour med viden og teknologi. Det giver tryghed at vide, at der er ajourført lægefaglig viden og ajourført sygeplejefaglig viden til stede på sygehuset. Private hospitaler har ikke sådanne forpligtelser, hvor det primært drejer sig om at få kontrakter lavet om individuelle ydelser, f.eks. en plastisk operation eller en penisforlængelse, og hvor der er penge mellem (velbeslåede) patienter og virksomhed. Forsknings-, undervisnings- og kvalitetskrav er der reelt ikke ud over patientønskerne og villigheden til at betale for ydelser. Med privathospitaler bliver sundhed en handelsvare, og der kan komme unfair og skadelig konkurrence mellem disse private og de offentlige sygehuse. De private kan vælge de profitgivende operationer til (og til højere priser) og ellers lade de offentlige stå tilbage med de forløb, der ikke er attraktive. Det går imod den offentlige etos. På et offentligt sygehus forventes det, at den gode, den kloge og den rigtige sygepleje er tilgængelig for alle, og at der ikke diskrimineres. Offentlige sygehuse har som fælles værdi at sikre befolkningen en sundhedsmæssig tryktilværelse med værdier om menneskelig værdighed og ligebehandling som basis. Sundhed glæder yderst omsorgen for liv. Og den må vi fælles sikre. Fællesværdien kræver ikke ”efterspørgsel” og slet ikke købedygtig efterspørgsel, men det kræver et politisk-moralsk blik på sundhedspolitik. Læger og sygeplejersker har også humane værdier som del af professionsgrundlaget, og deres uddannelse farves stærkt heraf. Læger starter da også med at afgive et lægeløfte. Der skal løbende ske en opbygning af ressourcer og videnskapital, for at kunne aktivere beredskabet til at handle og bistå borgerne.

Institutionerne har altså værdi i sig selv – faktisk uafhængigt af omfanget af brugen af dem. Så de brugerrettede serviceydelser er kun ét aspekt af det offentliges aktiviteter, og kvalitetsforbedringer kan dermed heller ikke reserveres til kun at gælde disse. Det drejer sig i lige mål om at sikre bedre betingelser for at kunne udvikle og levere udvidede ydelser og fællesværdier, hvorfor eksempelvis efteruddannelse af ansatte, stærkere vidensdeling, bedre tværinstitutionelle samarbejder og indkøb af ny teknologi kan være vigtige elementer i at kvalitetsopruste i det offentlige. F.eks. en socialrådgiver kan ikke uden vedvarende vedligeholdelse af sin faglige viden og kundskaber fungere i en kommunal forvaltning; og som del af en organisation er der ligeledes et fælles ansvar for virket, som må udvikles i samspil. Der skal ske en fælles videns- og kapitalopbygning. En socialrådgiver vil ydermere skulle være en intern garant for, at det ikke kun er de ressourcestærke brugere, der får del i kvalitetsydelser. En kvalitetsreform ligger i fare for at skabe sådanne vinder-taber-konstellationer, hvis der ikke fra forvaltningens side bliver taget hensyn til andre end de stærke brugere, der kan formulere deres behov selv. Omvendt kan man sige, at jo stærkere udliciteringer sker, jo mere er der potentielt tale om et tab af viden, kompetence og handlekraft i det offentlige. Brugertilfredshed virker tilsvarende ind som nedbrydning af offentlig viden og kompetence. Demokratisk set er det foruroligende, at politikernes indsigt i implementerings- og produktionsforhold svækkes. De dequalificeres faktisk.

Det har imidlertid været og er de brugerrettede ydelser, der er i centrum for skiftende regeringers og altså også den aktuelle regerings kvalitetsreformer. De er vigtige, men der er mere på spil. Det offentlige har ansvar for en brugsværdiproduktion for befolkningen som helhed, der

også må kvalitetssikres. Det vil være indskrænket, om det alene var den direkte brugerrelation, der blev forbedret. Tilstrækkelige normeringer indgår også i det spørgsmål, for er der ikke ”varme” hænder, hjerter og hjerner nok, hjælper rettigheder og ønsker ikke meget. De mange opgaveløsninger eller innovative ydelser, offentligt ansatte skaber sammen med brugerne, forudsætter, at politikere, ansatte og brugere kan få forudsætninger, processer og resultater til at køre produktivt og uden store barrierer. Sker det, bliver kvaliteten en specifik og behovstilpasset størrelse, som har brugsværdi for de berørte. Igen: brugernes egeninteresser falder dog ikke altid sammen med fællesinteresserne, og varetagelse af de sidste fordrer systematisk kvalitetsudviklingsarbejde af institutionerne og af de ansattes og ledernes kvalifikationer og indsatsberedskab.

Brugsværdien, behovstilfredsstillelsen, er afgørende for offentlig service. Kvalitetsbrist, fejlbehandlinger osv. forekommer og er uacceptable. Enkeltstående protester eller klager kan måske nemt afværges af ”systemet”, men bliver de samlede systemproblemer, trues de udviklede ydelser og fællesydelse også. Og så er politiseringsmuligheden åbenbar, fordi befolkningens behovsdækning bliver truet. Det er noget andet ved markedsformidling, hvor privat vare- og tjenesteproduktion i første omgang har ydelsens bytteværdi som omdrejningsakse. Det går ikke i det offentlige at se ”brugerne” alene i kundetermer, for de ansatte skal ikke optræde som kræmmere og charmetrolde for at få ”solgt” ydelserne. Man skal ikke kunne blive ”førstekommis” i det offentlige! Når man skal forholde sig til mennesker som brugere – dem, der er berørt af offentlig servicevirksomhed – må man vise dem den respekt, som bør tilkomme hver enkelt, så integritet, interesser og ønsker ikke undertrykkes. Patienters oplevede kvalitet af sygehusophold drejer sig ikke kun om den teknisk-medicinske kvalitet (forebyggelse, diagnostik og behandling), men også om oplevelsen af omsorg og de gode organisatoriske rammer. Begge dele må sikres. Både praktiske og moralske aspekter er på spil; vi kan også sige, at det er handlingsvisdom, som efterspøges. Der skal være kvalitet og værdighed i alle samtaler og samspil. Gensidig respekt er en forudsætning. En børnehave eller en skoleklasse indstifter så også et fællesskab og en identitetsfølelse, både umiddelbart via samvær, fælles virke og gennem den kulturelle og menneskelige prægning, som markedets kun juridiske relationer mellem købere og sælgere ikke tilsvarende er rig på. Værdighed er indeholdt i den offentlige etos; og værdighed kommer af kløgt og medmenneskelighed – ikke af bedrebemidlet-hed.

Disse overvejelser skulle gerne gøre det klart, at kvalitet i offentlige ydelser er noget særligt og derfor kræver særskilte vurderinger. Figur 9 sammenfatter nogle af særtrækkene.

Figur 9: Kvalitet i offentlige ydelser som artsspecifikke

KVALITET i offentlige ydelser noget særligt:	
	Kan ikke standardiseres let (som ved vareproduktion)
	Afhængig af de ansattes kompetencer og motivation
	Produceres i samspil, stedligt, også med omsorgsrationalitet, ligestilling, tryk og andre hensyn indarbejdet
	Særlige hensyn at tage til udsatte, syge, svage, børn, omsorgsbehøvende, fremtidige generationer
	Offentlig service gennemføres også på trods af ”brugernes” ønsker

For at kvalitetsudvikle i det offentlige er man altså henvist til at få øget brugsværdierne af virket. Det indbefatter også at få behovsdækningen bedre piloteret. Dermed sigtes til beredskabet og den bedre behandling og uddannelse af personalet, som er påkrævet. Fagligheden må kunne komme til udfoldelse i hverdagen. Det er væsentligt, at man ikke kun hæfter sig ved omkostnings- og effektivitetsaspekter i forbindelse med kvalitetstiltag. Grænserne for at effektivisere dele af serviceproduktionen viser sig nemlig hurtigt. Brugere af den nye opera i København ville nok heller ikke blive tilfredse, om man bad de optrædende om at afvikle operaen på den halve tid (om end man så som tilhører ville spare en halv aften!). Seriøst: den største stressfaktor for de ansatte er faktisk at skulle gå på kompromis med kvaliteten i arbejdet. Og FTF's stressundersøgelse fra 2006 dokumenterer dette. Mellem 10.000 og 12.000 folkeskolelærere var i henhold til undersøgelsen stressramte i kortere eller længere perioder, hvor årsagen meget kan føres tilbage hertil. Lærernes image og trivsel lider betydeligt under de nugældende konditioner. Det er vanskeligt at forstille sig, at det skulle se meget anderledes ud for musikere i Det kongelige Kapel, for operasangerne, socialrådgiverne, politibetjente, ergoterapeuter eller for bandagister og bioanalytikere.

Presset fra mere og mere magtfulde brugere gør så heller ikke arbejdet og livet lettere for mange ansatte i det offentlige. Iscenesættelsen af de ændrede betingelser for at producere kvalitet er sket ved hjælp af *nye styrings- og kontrolformer*, som vi nu skal drøfte virke af og problemer i. Det er omkring de brugervendte serviceydelser og i forhold til forvaltningernes økonomi- og personalestyring, der er blevet kraftigst produktudviklet gennem de senere år. Men det er mange typer af værdier, der kan tegne repertoiret i det offentlige.

4.2. Styreformer, dokumentation og brugermagt

Velfærdsproduktionen bliver rammesat af de *nye styreformer* i det offentlige, som med NPM-fundament har gjort markeds- og managementtænkningen operationel. Og de har haft styringseffekter, som allerede omtalt. Det gælder de

- *udadvendte* eller markedsorienterede former (udlicitering, udfordringsret, privatisering, A/S-dannelser, brugerbetaling, selvejende institutioner, partnerskabsformer og bestyrelser besat med erhvervsledere),
- *indadvendte* forvaltningsinstrumenter (som mål- og rammestyring, kontraktstyring, bestiller-udfører-modeller, taxameterstyring, takststyring, værdibaseret ledelse og regnskabsreformer), og det gælder
- *brugerrettede* styreformer (fritvalgsordninger, brugervurderinger, brugerbestyrelser, brugerråd, monitorering, dokumentationer, tests, evalueringer, resultatmålinger, processtandardiseringer, jvf. nedenfor).

I dette afsnit skal vi koncentrere os om de brugervendte styringsformer. Samlet foregår der en *centralisering af styringen, men en decentralisering af driftsansvaret*. Med Strukturreformen fra 2007 er der ydermere orkestreret en ny centralisering midt i decentraliseringen. Det er en lidt skizofren anlagt udvikling, vi ser: *ationale mål formuleres centralt, men det forudsættes, at der politisk sker de rette prioriteringer decentralt*. Staten fastskriver nu finansieringen af sundhedsvæsenet, og regionerne har ikke samme frihedsgrader, som amterne havde til selv at fastlægge serviceniveau. Men styringen går videre. Det statslige evalueringsinstitut, der blev oprettet i 2006, skal løbende følge, overvåge og benchmarke kommunerne, hvor der således kommer en "udfordring" mere for det kommunale selvstyre. Kommunerne evaluerer også sig selv – individuelt og kollektivt. Det måske følte pres ovenfra korresponderer med et øget pres nedefra. Decentralt på institutionsniveau er brugervurderinger, nye dokumentationskrav og resultatmålinger nemlig blevet hverdagsfænomener. Kvalitet i ydelser knyttes officielt sammen med krav om dokumenterede resultater. Og det er igen den private sektor, der leverer de styrings- og reguleringsredskaber, der vinder frem i både stat, regioner og kommuner.

Situationen er altså den, at der er institutionaliseret en *reguleret konkurrencemodell* i den offentlige sektor, hvor der centralt fra udstikkes mål og standarder. Serviceproduktionen foretages af forskellige leverandører: kommuner, regioner, private virksomheder og organisationer. Udbud, licitationer, konkurrencerunder afgør konkret hvem. Borgerne defineres som brugere eller kunder med muligheder for at vælge fra. Resultater måles og sammenlignes, overvåget af statslige og kommunale evalueringsinstitutter, af Konkurrencestyrelsen, tilsyn osv. De skal kontrollere og regulere ud fra princippet om "mest muligt for pengene". Det nye er, at konkurrence og (statslig) regulering og kontrol kobles så intimt sammen. Der er således flere former for måling og kontrol, og vi skal tage de vigtigste op og drøfte fornuft og ufornuft i de enkelte former.

Brugerstyring

For to årtier siden blev brugerne ikke spurgt systematisk til råds om deres oplevelser af "service"; men nu er det en dagligdags foreteelse. Mængden og karakteren af informationer fra brugerne er vokset kraftigt siden. Men der laves både gode og dårlige brugerundersøgelser. Det er heller ikke alle slags, der er afledt af NPM. Men måden, de bliver brugt på i forvaltning-

gerne indruller dem gerne i en sådan sammenhæng. Brugerundersøgelser kan vurdere, hvor målrettet, tilstrækkelig og fair, servicen opleves. Så der kan altså siges noget om ”kvaliteten”, og *brugervurderinger* er derfor relevante, når man skal samle op på både virkninger og kvalitet af offentlige aktiviteter (jf videre Bjørnholt, Andersen og Lølle 2008). Forvaltningspersonalet kan måske vanskeligt undvære sådanne inputs, der sammen med egne registreringer og administrationsinterne opfølgninger kan danne baggrund for forbedringer. I al fald kan de bruges som supplement til de iagttagelser, der gøres i forvaltningerne. Responsiviteten, venligheden og rettidigheden må dog igen afvejes over for de andre hensyn, der også indgår, når man arbejder: hensynet til, at aktiviteten er lovlig, i overensstemmelse med forskrifter og arbejdsgiverinstruktioner samt under hensyntagen til den faglige viden, man har (professionisme og fair behandling). Og (u)tilfredshed kan i øvrigt skyldes mange andre ting som f.eks. viden, tillid og forventninger.

De politiske forsøg på at sætte brugeren ”ved roret” bygger på en forestilling om at se samfundsborgerne mere som konsumenter end som medlemmer af større fællesskaber. Det næsten lugtfrie og noget diffuse begreb ”bruger” skærmer for at skulle se offentlige aktiviteter og indgreb som nogle, der også har med sociale, økonomiske og kulturelle uligheder at gøre. Bruger-indflydelsen må være afvejet med bredere institutions- og velfærdshensyn, for ellers bliver det nemt de ressourcestærke brugere der får brugt muligheden for demokratisk at få en stemme, mens dem, der måske har størst hjælp behov, ikke får en sådan. Det svækker de ansattes og institutionernes muligheder for at sikre den brede behovsdækning, som politisk er besluttet. Men igen: brugerundersøgelser kan være relevante for forvaltningen, og de kan – rigtigt gennemført – også hjælpe med til at fremme en nærdemokratisk samtale. De har blot intet med det store demokrati og statsborgerrollen at gøre.

De principielle forskelle på at definere indbyggerne i forhold til det offentlige på som henholdsvis borger, klient, bruger og forbruger er tegnet op i nedenstående figur 10 (jf. Eriksen 1993). Her er rolleforestillingerne ganske varierende – og effekterne tilsvarende ganske forskelligartede.

Figur 10: Roller i forhold til det offentlige

træk ved rolle	BORGER	KLIENT	BRUGER	KUNDE
Hvem?	Alle	modtagere af off. Ydelser	Brugere af off. Tjenester	købere af off. Service
Opgaver	Styring og produktion af kollektive goder	produktion af individuelle goder	produktion af individuelle goder	produktion af individuelle goder

	der			
Udøvende styringsniveau	Stat (kommuner/regioner)	stat/ regioner/ kommuner	kommuner/ regioner (stat)	kommuner/ regioner (stat)
Legitimitetsgrundlag	Retfærdighed	retfærdighed/ effektivitet	Effektivitet (retfærdighed)	Effektivitet

Omkring borgerrollen vil finansieringen typisk være offentlig og gerne baseret på skattebetaling. For klientrollen er den også offentlig, selv om der på enkelte områder kan forekomme egenbetaling. Brugerrollen er delt offentlig og privat, gerne med den offentlige del som primær, og endelig er kunderrelationen baseret på egenbetaling, eventuelt med offentlig medfinansiering.

Brugerne har især haft tre måder at kunne øge deres indflydelse på serviceproduktionen på: før det første gennem *øget valgfrihed*, frihed til at vælge mellem servicetilbud og institutioner, for det andet gennem *brugerbestyrelser* og for det tredje gennem *brugerundersøgelser* eller brugerudspørgning.

Fritvalgsordninger kan gøre lokalpolitikken ganske besværlig, fordi brugernes vandringer fra institution til institution vil kunne underminere lokale prioriteringer, og det vil nok lægge en dæmper på nye initiativer og satsninger. Indtil videre har det frie institutionsvalg dog ikke resulteret i bredere "folkevandringer" på tværs af kommune- og regionsgrænser. Men brugermagten er blevet følbar, og der er ønsker om at styrke dem yderligere, så en "supermarkedsmode" kan realiseres. Brugerbestyrelser, som f.eks. er vokset frem siden 1990 på folkeskoleområdet ser ud som et nærdemokratisk forsøg, der kan hjælpe med til at kvalificere beslutninger på skolerne og i arbejdet med eleverne. Alligevel må man tale om et noget privatiseret demokrati, hvor det jo ikke kræves, at den enkelte bestyrelse skal afveje behov og ønsker i forhold til andre. Skolebestyrelser er også da også kommet til at fungere som isolerede beslutningsøer inden for de bredere kommunegrænser. Brugerråd kan ikke prioritere mellem forskellige typer af behov i befolkningen, og det må bedre overlades til politikere og professionelle at få afvejet de partikulære interesser over for fællesinteresser, for at muliggøre prioriteringer. Det bliver blot ikke nemmere, når institutioner får selveje, for det fører udviklingen nærmere privatisering i stedet for mod politisk styring. - Brugervurderinger kan som nævnt være ganske brugbare til at opspore fejl og forbedringsmuligheder. De kan øge viden om behov for information og kommunikation, bruges til at fjerne sprogbarrierer og til at øge valgmuligheder. Og hvis de samtidigt kan bruges til at nedbryde det ulige magtforhold mellem ansatte og brugere er de bestemt formålstjenlige. Brugertilfredshed afhænger både af leveret service og af brugerforventninger. Man må imidlertid ikke forveksle brugernes vurdering af servicen med et dækkende billede af, hvordan denne faktisk fungerer; for meget afhænger netop af brugernes forventninger, der ofte stiger. Et gab mellem forventninger og faktisk servicekvalitet kan da opstå. Det er måske en meget aktuel vinkel at lægge ned over kvalitets-

problemerne i det offentlige. Brugen er også afhængig af område. På f.eks. hjemmehjælpsområdet er brugertilfredshed et vigtigt instrument, men på andre kan de kun bruges sammen med andre metoder til at vurdere "kvalitet". Indholdsdimensionen må med. Der må ganske enkelt flere slags vurderinger til. Vi skal nu se på nogle andre af disse i systematiserede former.

Dokumentation og evaluering

Nøgleordene for den aktuelle modernisering ud fra brugerperspektivet er synlighed og sammenlignelighed af offentlig service. Vilkårlighed og uigennemsigthed skal undgås, mål skal kvantificeres og resultater skal dokumenteres. Ellers får skatteborgerne ikke gevinst for pengene ("value for money"), hedder det. Derfor må der omfattende registreringer, synliggørelser og sammenligninger til. Gennem de senere år har forvaltningsinterne *overvågnings-, dokumentations- og evalueringspraksisser* vokset sig store – så store, at det er gået hen og blevet et irritationsmoment i institutionerne, hvor meget anses for overflødig og tidsrøvende dokumentation. Det er et væsentligt diskussionspunkt for en kvalitetsreform. Flere områder har nu fået startet diskussioner om "afbureaukratisering" for at modvirke de negative virkninger. Megen dokumentation, "monitorering" og registrering forekommer at være irrelevant og måske til og med skadelig. Det er vanskeligt at se fornuften i at registrere antallet af håndvaske på et sygehus, eller endog at registrere, hvor mange gange, man registrerer pr. uge ved udfyldelse af skemaer! Det virker lettere absurd. Men det sker. Eet er at spørge, om der reelt er behov for udvidet screening af donorblod for hiv, noget andet er at indrette de omfattende dokumentationskrav sådan, at personale ikke kan se meningen bag. Hvis dokumentationen ikke knytter sig til kerneydelserne, forekommer de ikke så relevante og presserende at få gennemført. Dokumentationer og resultatmålinger forvrider ydermere let billedet, fordi der ikke indgår analyse af de betingelser, hvorunder der serviceres og produceres, og ændringer i behov og betingelser lokalt spiller afgørende ind i forhold til at levere såvel individuel som udvidet nytte fra det offentliges side. Ufavorable betingelser kan gøre, at en institutions resultater afviger ganske meget fra andres, uden at kvaliteten af arbejdet er ændret en tøddel. Det tages der bare ikke hensyn til i senere benchmarking-runder. Der er paradokser indbygget i denne form for virksomhed, der producerer megen ubrugt eller irrelevant information.

For at give to eksempler på det, der kan kaldes *overflødig dokumentation*: I august 2006 skulle hospitalerne opgive antallet af håndvaske og dispensere til hånddesinfektion som en måling for hygiejneforholdene. Sådanne indikatorer – som sygehuskvalitet bliver målt på – virker helt fagligt ubegrundede. Der er ingen sammenhæng med faktisk brug og ingen klar sammenhæng med aktivitetsmål. Et andet eksempel fra samme sektor: på hospitaler, hvor udenlandske virksomheder er akkrediteret, er det påbudt at foretage omfattende og skemabelagte ernæringsscreeninger af alle patienter – også sunde og normale korttidspatienter. Det giver reelt ingen mening uden for de syge patienters rækker, og der er ingen reel mulighed for at bruge opgørelserne til samtale med patienter om ernæring – f.eks. når man blot skal have fjernet en menisken.

Efterfølgende benchmarking-øvelser kan sammenligne institutioner på udvalgte indikatorer; men dels er det spørgsmålet, om disse giver et retvisende og dækkende billede af institutionsvirket, og dels kan øvelserne virke ret ligegyldige set fra en brugervinkel. Den patient, der har været igennem et "verdensklasse"-forløb på et sygehus, er næppe interesseret i denne oplysning om ranglisteplaceringen, men i at blive rask! Politikere synes måske mere interesseret i

denne rangordning, der er enkel at overskue, men omvendt forekommer de ikke særlig interesserende i resultatmålinger og resultatstyring.

Interessant nok er der også registreringer og dokumentationer, der slet *ikke* bliver foretaget, men som set i sammenhæng med, hvad der i øvrigt kræves udført, kunne være ganske hensigtsmæssige. På sygehusene er det lægerne, der er i centrum. Med et registreringssystem, som bygger på ”DRG’ere” (diagnoserelaterede grundenheder), sættes der ensidigt fokus på lægernes handlinger i forhold til patienterne, mens der ikke foregår en registrering af lægesekretærs og sygeplejerskers patientrelaterede handlinger. Dermed usynliggøres meget arbejde, selv om de sidstes indsats kan være nok så afgørende for hjælpen til patienter og for sygehusenes udfyldelse af deres opgaver. Kvalitetsmålinger kan ikke erstatte kyndig dømmekraft, men de kan – heldigt tilrettelagt og gennemført – måske være med til at kvalificere denne og synliggøre det arbejde, der bliver gjort i institutionerne. Igen: Det er ikke behovet for registreringer og dokumentationer, der står til diskussion, men indretningen og brugen af dem, samt hvordan der kan skabes et rimeligt forhold mellem tid og ressourcer, der bruges hertil set i forhold til andre presserende opgaver. Der er andre end de direkte berørte, der kan have gavn af og brug for sådanne opgørelser. De skal også tjene demokratiske formål og kvalificere den politiske beslutningstagen.

Præstationsmålinger angår ressourcer, indsatser, ydelser og effekter, som skal dokumenteres, mens *evalueringer* til denne opfølgning inddrager formodede årsags- og virkningssammenhænge. Det sker også for at kunne komme med forslag til ændringer og forbedringer af politikvirket. Det siger sig selv, at valget af evaluatore, evalueringsstandarder og teorier bag er meget afgørende for kvalitet og lødighed af arbejdet. Tilsvarende gælder de politiske anbefalinger som gøres til del af evalueringsarbejdet. Fordelene ved evaluering er dog, at her må alle relevante faktorer inddrages. Gennem de senere år har selv-evaluering på institutioner fået en vis udbredelse, og det gør, at man så ikke får samme diskussion af valg af eksterne evaluatore, som det ellers ofte sker. Tilskyndelsen til at se egne processer og resultater som gode eller næsten optimale må dog også siges at være stor. Det giver imidlertid et bedre legitimitetsgrundlag for diskussioner af evalueringsresultater, end når eksterne konsulenter eller evalueringsinstitutter kommer med kritiske evalueringer. Tilrettelagt og brugt fornuftigt, er evalueringer et godt, tidligt varslingsystem, en generator for nye begreber og forståelser samt et vigtigt led i en politikudvikling. At der også kan genereres problemer er lige så oplagt. Teorier kan anvise forkerte eller ubrugelige indikatorer, og der må stilles høje krav til antagelser om årsager og virkninger. Til problemerne hører videre, at det er vanskeligt at skelne mellem vilkår og vilje, forudsætninger og præstationer, ligesom det har vist sig at være vanskeligt at lægge individuelle målinger og resultater sammen, det vil sige at aggregere. Og så kan selv den bedste dokumentation og evaluering altså ikke forhindre, at strategisk adfærd bliver udbredt. Men selv veludtænkte strategier kan føre til paradoksale resultater. Det kan f.eks. være en kommune, der markedsfører fritidsfaciliteter ud fra indikatoren ”antal svømmere pr. km² bassin”. Der kan nås en bedre præstationsmåling – men kvaliteten for borgerne bliver sænket!

Evalueringskulturen har en række konsekvenser, som ikke har været intenderet, men som alligevel virker ind på de ansatte og kvaliteten i arbejdet. Faste mål, tests og standarder skaber en konkurrence mellem institutioner – hvad der er beregnet -, men det kan ikke påvises, at det også systematisk fører til større kvalitet i virket og bedre faglighed. F.eks. er tests i skolesystemet egnet til at lave en rangordning af elever, men der er ikke bevis for, at de fremmer faglig tilegnelse af viden og kunnen, og de har ikke kunnet hjælpe øget social integration på vej.

De mange tests og evalueringer frister for meget til manipulation med data, både fra administratorers side (f.eks. i skolesystemet ved at udelukke ”svage elever”), fra de fagprofessionelles side (hjælpe elver, ”hjælpe sig selv”) og fra borgernes side (elever snyder f.eks. også). Så testresultater er ikke altid troværdige og kan ikke altid gavne de frie valg, som det tilstræbes. Væsentligt er endelig, at evalueringerne får arbejdet til at blive indsnævret mod alene det, der testes. Det modvirker i allerhøjeste grad en kvalitetsudvikling i det offentlige. Men dokumentation og evalueringsøvelser har så heller ikke fået lov at stå alene, idet der nu bliver lagt stærkere og stærkere vægt på output-styring, dvs. resultatmålinger som hjælp til resultatstyring.

Resultatmålinger

Den aktuelle fokusering på effektivitet tager forbeslutninger angående målepunkter og måleoperationer. Ovenfra er der sørget for, at der ikke er frit valg her. *Resultatmålinger* har bredt sig kraftigt som led i bestræbelserne på at lave resultatstyring af de offentlige institutioner. Resultatorienteringen er også blevet søgt afstemt med budgetprocesser. Der arbejdes aktuelt med omkostningsbaserede budgetter og regnskaber (hvad der nok skal give et stort behov for ansættelse af ”controllere” og flere akademikere). Der kan gives gode argumenter for resultatmålinger, men der er også utilsigtede effekter, som må iagttages, og årsagerne hertil må begrænses. Der er behov for en bredere og kritisk diskussion af resultatmålinger, og som hjælp herfor er et historisk tilbageblik gavnligt. Mål- og rammestyringen fra 1980’erne begrænsede effektivt udgiftsvæksten, mens kontrol med selve produktionen blev ladet uberørt. Formulering af mål for ydelserne blev så et første krav, men de har heller ikke givet ”tilstrækkelig” central indsigt og styring. Det har fået nye instrumenter på banen. Bevillingssystemet er blevet underlagt resultatstyring. Det gælder især det statslige område, men det kommunale følger også med, og i kølvandet på Strukturreformen kommer der resultat- og kontraktstyringer også i de mindre kommuner. Etablering af det kommunale evalueringsinstitut KREVI (”Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut”) i 2006 med effektivitetskravet som ypperste ramme for resultat-, benchmarking- og evalueringsanalyser trækker i samme retning. Resultatmålinger, hvor mål opfyldes, kan bruges som informationsgivning (f.eks. offentliggørelse af karakterer for folkeskoler på nettet, hvad der har været praksis for siden 2002) og videre blive bestemmende for tildeling af ressourcer og for løntillæg til ledere og ansatte. Det er en aktuel problematik.

Hvad der imidlertid sjældent diskuteres, er de særlige vanskeligheder i det offentlige med at måle resultater. Det er jo ikke økonomisk udbytte, det drejer sig om, men netop bredere politisk fastsatte mål. Her er udviklingen af indikatorer ganske kompliceret, fordi der ikke er en lige line fra disse politiske målsætninger over organisatoriske processer og implementeringsvirke til effekter. Politisk formulerede mål er sjældent klare og entydige, da de netop er resultat af politiske kompromisser. Og det stiller krav til implementeringen. Der er ikke sjældent tale om målkonflikter i det, den offentlige sektor sættes til at udføre, og så kan der komme kontraproduktive resultater ud af resultatmålinger. Gennemsigtigheden i forhold til ”value for money” vægtes højest i arbejdet, hvad der også holder ledernes opmærksomhed på effektivitet (og måske senere forfremmelse) frem for andre aspekter. Ofte bliver vidensdeling ikke fremmet, fordi konkurrencen også er indbygget mellem institutioner og ledere. Helt afgørende er det, at resultatmål ikke altid afspejler de reelle mål. Der er problemer med målingerne selv, usikkerhed om sammenhænge mellem indsatser og resultater, problemkomplekser, som ikke har enkle løsninger (de let målelige), og der er gerne store transaktionsomkostninger forbundet med aktiviteten. En resultatkontrakt kan f.eks. fastskrive arbejde, der ikke er hensigtsmæs-

sigt i forhold til at løse problemerne, og aktører kan ganske enkelt forfølge egne mål. Man har incitament til alene at gøre det, der giver ”pinde i statistikken”; og de truer en reel behovsdækning hos borgerne.

Nogle af de typer af adfærdsændringer og problemer, som kan opstå ved omfattende brug af resultatmålinger, er oplistet i box 2.

Box 2: Problemer ved omfattende brug af resultatmålinger

- **mål sjældent klare: politiske kompromisser, flere hensyn**
- **i det offentlige: målet ikke økonomisk udbytte**
- **resultatmål afspejler ikke altid politiske mål**
- **problemer med selve målingerne**
- **usikkerhed om sammenhænge mellem indsatser og resultater**
- **store transaktionsomkostninger ved at måle**
- **aktører kan forfølge egne mål**
- **mundtlig kommunikation nedprioriteres**
- **målinger giver ikke altid mening til medarbejderne**

Det er oplagt, at langsigtede mål – f.eks. i miljøindsatsen – nemt gøres perifere eller udelades i tælleriet. Nærsynethed og effektivitetsfokus er del af dette ”tunnelsyn”, der kan true med at tilsidesætte fagligheden hos de ansatte. Målinger bliver let mål i sig selv, de bliver adfærdsstyrende, og så ender de let med at blive skadelige. Tilskyndelsen til snyd og uetisk adfærd med opgørelser er som antydnet også stor. En privat foretagsomhedslogik tager over. Og det er her, der må råbes ekstra vagt i gevær, for erosion af den faglige opgaveløsning p.g.a. forkerte eller uduelige indikatorer truer velfærdsstatens måde at dække behov på. Og det giver de ansatte stress, usikkerhed og måske demotivation. Der produceres i dag bunker af papir og lange rækker af filer, som få har tid til at studere. Den mundtlige kommunikation nedprioriteres, og så bliver der ringere muligheder for kvalificeret feedback. *Dialogbaserede former for måling og styring* er langt at foretrække. De skulle prioriteres langt mere.

Det er ikke godt, når medarbejderne føler, at noget bliver trukket ned over hovedet på dem; det går ud over indsatsvilje og arbejdsglæde. Hvis der ikke er sammenhæng og helhed i dokumentationen, kan meningen med måleoperationerne gå fløjten for den enkelte – og så kan meningsfuldheden med arbejdet for ansatte og decentrale ledere være i fare. Det kan igen have tilbagevirkningseffekter i forhold til lysten til at søge informationer og dygtiggøre sig. Normsystemet er mange steder i det offentlige imod at lade kolleger bliver konkurrenter. Meget baseres på teamarbejde og hverdagssolidarisk foretagsomhed i det offentlige (Bild m.fl. 2007). Ansatte vil gerne springe til og hjælpe hinanden, og det gælder også i forhold til ledelsen. Hvis de ansatte så heller ikke har opfattelsen af, at deres ideer til og engagement i kvalitetsforbedringer bliver taget alvorligt, daler ansvarligheden. Så bliver det vanskeligt at genspejle sig i arbejdet. Netop medarbejderinddragelse er afgørende for at få kvalificeret doku-

mentationen og gøre målinger relevante og brugbare. En bredere ejerskabsfølelse til målinger vil disciplinere datafangsten, forbedre datakvaliteten og hjælpe læring og vidensdeling på vej. Specielt når frontmedarbejderne er hverdagens eksperter og loyalt prøver at tackle opgaverne, synes det meget uklogt ikke at have tillid til og bruge dem. Når regeringen aktuelt arbejder med at få gjort en national kvalitetsmodel for børne- og ældreinstitutioner operativ, må man spørge, om denne baserer sig på erfaringer hos ansatte og decentrale ledere? Det synes ikke at være tilfældet. Top-down tankegangen forekommer at være systemets foretrukne handlevalg. Systemperspektivet er dominerende. Mange resultatmålinger og andre styreformer synes ikke at bygge på et sådant positivt og tillidsbaseret syn i dag, hvor bottom-up-initiativer kunne få betydende plads, og individualiseringstendenser strider gerne for meget med de kollektive normer og kodekser. Der kan hentes inspiration i et institutionelt perspektiv til at forbedre kvaliteten af resultatmålinger.

Processtyringer

Gennem de seneste år har de centrale myndigheder dog ikke stillet sig tilfreds med registreringer og generelle opgørelser. Resultatstyringen er under udvikling, og den er ganske håndfast blevet suppleret med processtyringer. Fra en koordineret decentralisering i 1980'erne og 1990'erne synes vi at være gået til en kontrolleret centralisering i 2000'erne. Det ledelsesorienterede systemperspektiv, som vi opridsede i kapitel 2, er snært forbundet med denne styringstankegang, som stiller nye krav til alle i det offentlige. *Processtandardiseringer* er blevet en særlig måde, som de centrale myndigheder forsøger at få indflydelse med i forhold til koordination og kontrol af selve serviceproduktionen. Regulering centralt fra er ganske enkelt vokset i styrke i takt med konkurrenceudsættelsen. Centralt fra vil man åbenbart ikke vente på efterhåndskontrol, men prøve at styre selve processerne ved centrale fastskrivninger af fremgangsmåder og arbejdsformer. "Metode" overlades heller ikke længere til de fagprofessionelle alene. Det øger ikke kun bureaukratiseringen, men også spændingerne mellem strategier for professionalisering henholdsvis afprofessionalisering. Det vil sige, de udfordrer også de fagprofessionelle, ligesom de kan irritere det ikke-faglærte personale, f.eks. i hjemmeplejen, i køkkener, i parkforvaltninger osv. Helt suspendere det faglige skøn og standardisere processerne kan man dog ikke. SKAT kan ret problemfrit standardisere deres digitale programmer, men det kan man ikke gøre på de store serviceområder, hvor der arbejdes med mennesker. Alligevel bygger regulerings- og standardiseringsforsøgene på en opfattelse af behov herfor, hvor det så er adfærdsstyring, det drejer sig om. Vi kan også tale om, at der foregår en "*manualisering*" af arbejdet i institutionerne; mere og mere skal indrettes efter manualer leveret ovenfra.

Procesreguleringer kommer i form af en lang række tiltag: handleplaner, bindende visitationskrav og metodebindinger, opfølgningkrav, fritvalgsordninger, kvalitetsstandarder, brugerinddragelse med videre. På sundhedsområdet er der i forbindelse med sygehusbehandling f.eks. indført ventetidsfrister, frit brugervalg, genoptræningskrav, sundhedsplaner, plan for præhospital indsats, patientkontorer og patientrettigheder, ligesom regler om ansættelser og indberetninger til Sundhedsstyrelsen og forskningsinstitutioner lægger bindinger på handlevalgene. Der virker ikke forkert at sige, at man er gået fra at have haft et rammestyreret sundhedsvæsen til at have et meget regel- og processtyret sundhedsvæsen. To forskellige akkrediteringssystemer er virksomme for øjeblikket (hvad der er med til at binde sygehusene og personalet til fastlagte retningslinier og checklister). Det giver kvalitetssikringen svære begrænsninger over for næsten 2 milliarder patienter årligt (inden for en udgiftsramme på 80 milliarder kroner). Man må dog også sige, at lægeforeningerne har sat sig tungt på mange af måle- og styringssy-

sternerne. Det vil heller ikke være forkert at påstå, at en hel del læger tænker på et frit marked, hvor pengene følger patienterne, og hvor der kan tjenes penge – stik imod professionstankegangen og ude af trit med opfattelsen af, at sundhed ikke skal være en handelsvare. Konkurrencen har sat sig bevidsthedsmæssige spor. Brugernes krav sætter også spor. I DDKM (Den Danske Kvalitets Model), som nu er udviklet som national strategi for kvalitetsudvikling, er der faste checklister og operationer, men der er interessant nok for patientforløbs vedkommende nu også blevet tilføjet mål for omsorgskvalitet. Det ovenfra fastskrevne proces- og resultatkrav har ikke helt kunnet ignorere en ændret patientkultur, hvor omsorgsrelationer prioriteres højt. Udgangspunktet er dog stadig, at patienter skal betragtes ud fra diagnoser.

På beskæftigelsesområdet er procesreguleringerne blevet ekstremt udbredte, hvad kommunerne med deres overtagelse af ansvar for jobcentre hurtigt kom til at mærke fra starten af 2007. Men allerede indførelse af en Match-kategorisering af ledige i fem grupper fra 1.12. 2004 gjorde stærkt indhug i det faglige skøn og diskretionen i arbejdet på AF-kontorer og i kommunale beskæftigelsessekretariater, og kontraktstyring, regelstyring, lederstyring, kulturstyring, resultatstyring samt flere andre former for styring gør området meget lidt frit til fagprofessionelle valg. I 2003 var en pligtig brug af et formidlingsinstrument, "Jobbarometer", også indført (men opgivet igen i 2007). Der er nu indført et centralt, landsdækkende og detaljeret målingssystem, der skal gøre løbende benchmarking til styringsinstrument. Beskæftigelsesministeren har i regelgrundlaget dernæst fået mulighed for at gribe direkte ind over for de jobcentre, der scorer lavest, hvad der igen er et meget vidtgående indgreb i det kommunale selvstyre. Området ligger i fare for at ruste fast i styringsiveren, dels på grund af den statslige styring, dels på grund af ny-taylorismen og den pågående dequalificering af medarbejderne. Der synes da også at ske en afprofessionalisering af området for øjeblikket. Ingen efter- og videreuddannelse synes at blive hjulpet på vej af dem, der sidder med det centrale myndighedsansvar (Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen), og der er heller ingen planer herom. Der kan spekuleres i, om der bevidst søges en ændring af de udførende organisationer i retning af rene maskinbureaukratier. Sikkert er det, at der er kommet en yderst vidtgående central styring af området, som presser ansatte og decentrale ledere ganske meget.

Processtyringer er generelt blevet anklaget af kommunerne og andre for at være overflødige, delvis kontraproduktive for arbejdet i institutionerne og samtidigt skadelige for det kommunale selvstyre, der begrænses. Der har da også været et fælles arbejde sat i gang for at nedbryde omfanget af processtandardiseringer fra statsligt hold (og med konsulentbistand). Resultater af denne åbenbart fælles forståelse skorter det dog på endnu. Der er mere tale om, at ventetiden for sådanne ændringer udnyttes til videre centraliseringer. Også inden for staten selv er den centrale styringsiver i vækst, hvad et aktuelt eksempel viser. F.eks. er et planlagt, såkaldt "proaktivt tilsyn" fra Videnskabsministeriets side over for universiteter uhørt centraliseringsdrivende. Ministeriet vil indkalde de selvejende institutioners ledere, når man bliver opmærksom på noget fra ministerielt hold, som man undrer sig over eller ikke bifalder. Man vil nok høre på forklaringer, men også give sig selv ret til at foreslå ændringer og blande sig; og det kan ske, hver gang ministeriet finder det opportunt. Vilkaarligheden vil råde. Sådanne planlagte møder og centrale "proaktive" indgreb virker nok så truende og systemcentraliserende som de øvrige former, vi har omtalt her. Optimismen på en "kvalitetsreforms" vegne kan da være meget begrænset. Det er ikke alle udviklinger, der tyder på, at institutionerne og deres personale bliver mødt med tillid og lydhørhed. Det er det modsatte, der tegner hovedstrømmen.

4.3. "Målefetischisme" og de ansatte

Det er ikke korrekt, når det påstås, at ansatte i den offentlige sektor sidder og udfylder skemaer om, hvad de har lavet, og hvad de skal lave, men netop derfor ikke har til tid at lave andet. Det er blot en anden udgave af fortællingen om konen, der koger grød, som koger vildt over. Et retvisende billede fortæller om et personale, der i stigende grad må prioritere rapporterings-, dokumentations- og evalueringsarbejde, som tidsmæssigt fylder langt mere end tidligere; men det er ikke ensbetydende med, at det borger-/brugervendte arbejde ikke gives prioritet. Det er ikke kun dokumentationsarbejdet, der kan gøres ansvarlig for, at f.eks. sygeplejersker kun bruger 1 % af deres arbejdstid til at tale med patienter om deres behandlingsforløb, eller at socialrådgivere kun bruger 18 % af deres tid på at have borgerkontakt. Meget andet spiller ind. Der er dog kommet prioriteringskonflikter ind i hverdagen for personale og ledelse, og her er den faglige lyst til arbejdet nogle gange på kollisionskurs med kravene til registrering og dokumentation. Men lige så vigtigt er det, at den kollegiale kvalitetskontrol, de professionelle skøn og legitimiteten kan blive udfordret. Så der er kommet dilemmaer, som man skal lære at håndtere fælles.

Store grupper af offentligt ansatte har ytret utilfredshed med den omsiggribende kontrol og processtyring, og der er en udbredt opfattelse af, at man fra centralt hold ligefrem dyrker og tilbeder måle- og registreringsarbejdet, en slags "målefetischisme". Derimod er de ansattes centralorganisationer ikke sene med at give symbolske tilslutninger til reformarbejde og er yderst tilbageholdende med kritik; måske på grund af at være i et vidensvakuum omkring forvaltnings- og kvalitetsreformer? Den enkeltes ytringsfrihed føles også truet af repressalier, manglende anerkendelse eller forfremmelse eller til og med frygt for afskedigelse, hvis man ytrer sig offentligt om forvaltningsforhold. Det er ikke kun en individuelt og kollegialt problem, men også et demokratisk problem for samfundet, når den grundlovssikrede ytringsfrihed for offentligt ansatte knægtes. Den potentielle magt for 800.000 offentligt ansatte kunne ellers være stor, hvis der kunne findes fælles tolkning og fælles opfordring til handling. Det er blot ikke tilfældet, og derfor har de faglige ledere måske heller ikke fået det "proaktive" med- og modspil, den kunne være berettiget til. Fire "stormøder" arrangeret af LO og FTF i foråret 2007 gav dog et startskud til en aktiv medvirken, hvor mange konkrete forslag blev produceret. De er samlet i et idékatalog (LO og FTF 2007). I 2008 har personaleorganisationerne både enkeltvis og samlet forhandlet med regeringen om udmøntning af ønsker og krav i kvalitetsreformens implementering. Resultaterne står endnu hen i det uvisse.

De ansatte og deres faglighed er altid afgørende for kvaliteten i de offentlige aktiviteter. Det har regeringen da også indset, og det er symptomatisk, at det sluttelige kvalitetsudspil herfra fra august 2007 fik titlen "Bedre velfærd og større arbejdsglæde". Regeringen koreograferer nu sig selv som blød, grøn og personalevenlig – men på en måde, hvor det er svært at se en fast og klar kvalitetsfortælling. Der er heller ingen udprægede prioriteringer heri. Det er ikke kun rapportens layout, man studser over! Strategipapiret er gennemsyret af imødekommende signalgivninger over for de ansatte og de decentrale ledere, om end brugermagt og organisatorisk effektivitet stadig er ankre for forståelsen. Det afspejler dog uden tvivl en stærkere erkendelse af de ansattes betydning for virket – og for kvalitetsreformens skæbne. (Og så er de offentligt ansatte jo også vælgere). I henseende til den væsentligste første problematik, kan man slå fast, at personalet er det offentliges vigtigste ressource og største aktiv. Der er betydelige forskelle på, hvor man er placeret i den offentlige sektor, og hvad man har ansvar for; men fælles gælder en afhængighed af personalet og dets kvalificering, ligesom motivation og kol-

lektive normer og traditioner er af betydning for, om opgaverne udfyldes godt og for, at der kommer bedre muligheder for at sikre kvalitet. Negativt forstået er et stresset, utrygt og demotiveret personale ikke meget bevendt for en kvalitetsreform. Succeschancerne vil så blive ganske lave.

Måleiveren er ikke tilfældig; den hører intimt sammen med outputstyringen, men er ikke alene afhængig af den. Målinger er nødvendige, men der tilbagestår problemer med, *hvad og hvordan, der måles, hvad der ikke måles* – samt *hvad der ikke lader sig måle*. Det er nemlig ikke alt, der kan tælles, når det drejer sig om arbejdet med mennesker; og selv nok mange manualer kan heller ikke eliminere det professionelle skøn, den faglige autonomi og i sidste instans sund menneskelig fornuft. Der er sociale, humane og etiske aspekter af samspillet med borgere/brugere/klienter, som ikke kan sættes på formel, og som kun kan påvirkes adfærdsmæssigt via forståelse og de ansattes måde at leve sig ind i borgeres situation og behov. Linære og cirkulære tidsbegreber står reelt i spænd. Der er særlige betingelser med en egen tidsrytme i arbejdet med mennesker. Og i en vis forstand bliver virket også uendeligt og uforudsigeligt. Omvendt betyder det ikke, at det nødvendigvis er ”humant”, ”godt” eller ”fornuftigt”, hvad der sker i arbejdet med mennesker i institutionerne. Jo mere benchmarking og offentliggørelse af tests, jo stærkere konkurrence, der indføres i det offentlige, jo stærkere bliver selektion også – både socialt og etnisk. Resultatløn til medarbejdere og til ledere kan også nemt understøtte en sådan udvikling. Her må den kollektive kvalitetssikring være stærk, og der kommer flere vurderingsaspekter ind, herunder personlige og kulturelle. Det tager vi op igen i næste kapitel.

Hvor ”målefetischismen” får lov at blomstre i en grad, så næsten alle i organisationen begynder at indrette adfærden efter, hvad målesystemet tilsiger af opmærksomhed, får man let nogle af de faglige og egentligt behovsdækkende aktiviteter til at blive forflygtiget. Tællelighedens regime er adfærdsstyrende og delvis også problemgenererende. Nogle af de typisk afledte problemer i den henseende er listet op her:

- * **man får, hvad man måler**
- * **meget lader sig ikke måle**
- * **målinger meget statiske**
- * **målinger ofte langt væk fra kerneydelserne**
- * **målinger tager tid og opmærksomhed**
- * **målinger truer med at partielt at eliminere det professionelle skøn**
- * **måleuforiaen udvisker let det offentliges kvalitet og egenart.**

De ansatte og lederne må selv være med til at udvikle og bruge dokumentationer og målinger, så det er adækvate parametre, der måles på. Vigtigt er, at de også bliver *dynamiske* og kan *støtte op om udvikling*. Meningsfulde indikatorer kan dermed være med til at bortmane den frygtssomhedskultur, som delvis synes at have udviklet sig. Koblingen til praksis og kvalitetsarbejdet er alfa og omega, så det fremmer de redskaber, der samlet skal give faglig udvikling. En evalueringskultur kan kun bredes ud ved, at der er opbakning fra alle relevante personalegrupper. En social- og sundhedsassistent eller en hjemmehjælper kærer sig lige så meget om arbejdet og servicerelementen som en fagprofessionel. Men de fagprofessionelle har et andet slags fagligt ansvar, og de må udvikle deres rolleforståelse og evne til at dele informationer og viden med andre. Selvtillidstrækkelighed duer ikke. Fra den traditionelle ”ekspert”-status, må de forstå at placere sig som medspillere i institutionernes kvalitetssikring. I en tid med akut eller fremtidig personalemangel og samtidig nedbrydelse af noget af den vertikale arbejdsdeling må faggrænser ligeledes inddrages i diskussionerne. Dialogvejen skal bruges bedre, både i forhold til andre personalegrupper, i forhold til lederne og i forhold til brugerne. Meningsfuld dokumentation og evaluering kan dermed blive en hjælp til at godtgøre, at de ansattes indsats har ønskede positive effekter i forhold til behovsdækning, og så kan normsystemet bedre udvikles i overensstemmelse hermed.

Det er vanskeligt at undgå den konklusion, at der aktuelt foregår en omfattende *manualisering* af den offentlige forvaltning, hvor der styres helt ned til metoden. Det er en regulering, der især er blevet heftig siden 2001, og den sker bl.a. gennem:

- handleplaner og akkrediteringskrav
- bindende visitationskrav
- metodeforskrifter
- opfølgningskrav
- kvalitetsstandarder
- brugerinddragelseskra
- fritvalgsprocedurer
- regler for ansættelser og indberetninger
- tidsfrister.

Når ”firmatiseringen” af den offentlige sektor (konkurrence-filosofien) suppleres med en ”manualisering” ovenfra samt en ”brugerstyring” nedefra, er det ikke så sært, at de decentrale ledere og de ansatte føler sig sat i noget af en kattepine handlingsmæssigt. Deres autonomi går nemt fløjten, hvis ikke de laver modimplementering indefra. Manualiseringen bærer i sig, at semi-professionelle grupper især føler sig truet, idet den truer fagligheden, tager tid fra kerneydelserne, får folk til at lave det foreskrevne frem for det nødvendige (”pleasing” bliver en udbredt fænomen i den offentlige sektor fremover) og tendentielt nedsætter arbejdsglæden. Det peger ikke just i retning af øget produktivitet og indfrielse af forventningerne til ”kvalitetsmoderniseringen”.

Eller sagt på en anden måde: Målingerne er ikke neutrale, idet de er med til at *forme og omforme institutionerne*, de skærer forståelsen af det offentlige i stykker (i stedet for at se den i en helhed), og udfordrer helt klart professionelle skøn og medarbejdernes motivation. De decentrale leders situation er faktisk lige så prekær som de almindelige medarbejders. Og den vurdering vil vi uddybe nærmere.

4.4. Decentrale ledere: roller, forventninger og faldgruber

”Ansatte” omfatter alle personer beskæftiget i det offentlige. De omfatter ligeledes de decentrale ledere; de kan også kaldes de fagprofessionelle ledere. De fleste af dem står i øvrigt også i samme fagforening som de ansatte. Med moderniseringerne er de decentrale ledere kommet til at indtage centrale positioner, hvor de så at sige kitter de politiske beslutninger sammen med borgernes ønsker og krav. De er ansvarlige for *den institutionelle kvalitet*, idet de er ansvarlige for måden, servicen og arbejdet er organiseret på, ligesom de er ansvarlige for personalepolitikken. De skal søge at forbinde makro- og mikrokvalitet.

Det er besværlige roller, de decentrale ledere er blevet sat i, fordi der bliver rettet nok så modsatte rolleforventninger til dem, fra brugere, politikere, overordnede og de ansatte. Der kommer nu også resultatkrav til lederne i de organisationer, der leverer velfærdsservice. Hvor man tidligere kunne koncentrere sig meget om det faglige virke, hvorfra man var blevet rekrutteret til en lederpost i lokalområdet – en børnehave, en skole, et plejecenter osv. -, så har den øgede brug af økonomi- og managementstyring samt nye kontrol- og dokumentationskrav gjort hverdagen brydsom for mange. Resultatstyring forudsætter en stærk og handlekraftig ledelse for at kunne fungere. Decentral ledelse er blevet brydsom. Der kaldes på nye kompetencer, og med ændrede funktionskrav og styringssignaler er der sat meget spot på de decentrale ledere og deres kvalifikationer. Ledelse er ligeledes blevet en slags profession – med svære virkebetingelser.

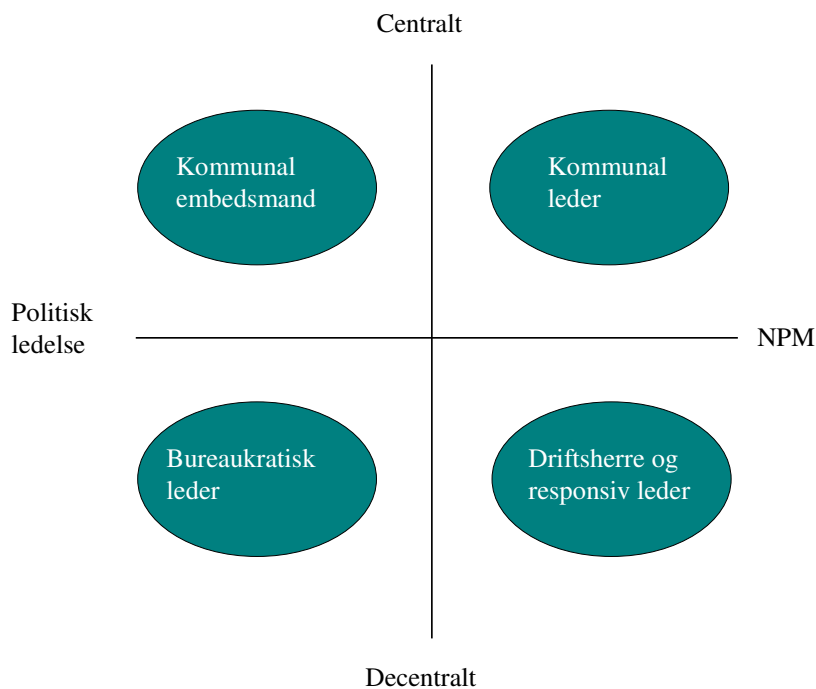
Hertil kommer, at den offentlige sektor står overfor at skulle udskifte næsten halvdelen af alle ledere inden for de næste ti år. I kommuner og regioner vil 46 % - eller i alt 24.000 ledere – kunne forventes at forlade arbejdsmarkedet, og det sætter generationsproblemer sammen med generelle ledelsesproblemer. F.eks. kommunernes og regionernes ”Væksthus for ledelse” fokuserer meget på personlige egenskaber for de kommende og aktuelle ledere, men det er meget andet og mere på spil omkring ledelse i det offentlige end ”kernekompetencer” og succes.

Flere typer problemer kan opregnes. Måske har stat, regioner og kommuner endnu ikke det ledelsesfundament, der skal til for at gennemføre de centralt påtænkte reformer? Det vil f.eks. være vanskeligt at forestille sig, at de ti-tusinder af decentrale ledere f.eks. alle er uddannet i kontraktbaseret resultatstyring (”performance management”), i evalueringsmetodik, strategiske partnerskaber og omkostningsbaserede regnskabsprincipper. Mere alvorligt er det givetvis, hvis de decentrale ledes *rolledefinition* er uklar. Og det er den.

Lederne kommer let i klemme mellem forskellige krav og interessentgrupper: brugere, ansatte, politikere, ledende embedsmænd og medierne. Og det fordrer andre evner og dygtigheder, hvis de skal kunne navigere i nyt terræn – samtidig med, at gamle dyder i form af loyalitet i forhold til politikere skal kunne dyrkes. I de mest ”moderne” kommuner (f.eks. i Skanderborg) er den centrale fagforvaltning simpelthen afskaffet. Selvforvaltningen stiller krav, men kravene går også imod selvforvaltning. De ydre forventninger er ganske enkelt for forskelligartede til at gøre en egen rollebestemmelse klar og nem. De krav og forventninger, der stammer ovenfra, er de væsentligste – men de er heller ikke entydige. Institutionslederne skal på samme tid være frikoblet fra den kommunalpolitiske styring og være underordnet denne; de kan have svært ved at vide, hvordan de kan disponere budgettet i forhold til personale og

bygninger og samtidig være bundet af fastlagte kvalitetsmål fra politikere, ansatte og brugerbestyrelse. Lederprofilen bliver svær at definere, når styringsforståelser hentes både i NPM-modellerne og i den politisk-parlamentariske model. Administratorrollerne ses der også forskelligt på fra centralt kommunalt hold og fra institutionshold. Det er søgt vist i figur 11, der sætter disse to koordinater for styring over for hinanden.

Figur 11: Decentrale lederroller under moderniseringsbetingelser



Når man arbejder med mennesker og står med en decentral lederpost, kan det ikke undgås, at der kommer rollekonflikter og skiftende krav til arbejdet. Lederens faglige baggrund og kollegiale støtte kan ikke hjælpe langt i forhold til nogle af de nye rolletilskrivninger og kvalifikationskrav, der kommer som samtidige effektivitets- og efficienspres. Lederne mødes af forskellige sæt af forventninger til opgaven og til, hvilke værdier, der skal arbejdes ud fra. Derfor er der via rolleelementerne sat forskellige "idealer" ind for kompetence og ansvar og for adresser for ansvarligheden. Det er altså både spørgsmål om, *hvad* lederen kan gøre, og *hvem* vedkommende er ansvarlig over for, der skiller.

Som *embedsmand* skal man respektere de centrale politiske bestemmelser af mål. Lederen er dog den formodet fagligt kompetente forvalter, som respekterer input til arbejdet og sikrer den interne serviceproduktion. Men som *bureaukratisk leder* er han eller hun blot kommunalbestyrelsens forlængede arm, en decentral udfører, idet forvaltningen så at sige er flyttet ud i den udførende institution. Man skal i den rolleforståelse delvis gå imod det faglige ledelsesideal,

som har været fremherskende, for nu gælder det alene de funktionelle hensyn og om at orientere sig opad i systemet og få implementeret forvaltningspolitikken. De forventninger, der knytter sig til rollen som *kommunal leder*, forudsætter, at der er separate politiske og administrative processer, som skal køre, og at der må være diskretion for lederen. Han eller hun må kunne lede institutionen professionelt. Orientering er nu mod resultatsiden, fokus ligger på effektivitet, og der skal på de forskellige sektorområder udvikles og forfølges strategier. Endelig er rollen som *driftsleder og responsiv leder* en bestemmelse, som gør det påkrævet at virke omkostningseffektivt inden for ressourcerammen ("efficiens"), så man har fokus på "bundlinjen". Men samtidig skal man være responsiv over for de brugerinteresser, der formuleres. Man skal også kunne tackle en brugerbestyrelse og omsætte dennes ønsker til output i virket ("effectiveness"). Det sigter på både at lade den decentrale leder lede, og at få vedkommende til at gøre det på den mest brugervenlige måde. Der udsondres en særlig ansvarssfære, som er friholdt fra politisk indblanding, men der kommer ny styring nedefra.

I hverdagen mødes lederen således af modsatrettede krav, og det er svært at kombinere alle fire rollesæt i en konsistent adfærd. Og netop fordi der er modsætningsfuldheder indbygget i moderniseringen: fristilling af administration og politisk ledelse er blevet kombineret med en særskilt blanding af markedskonkurrence og offentlig-intern kontrol og regulering (Dalsgaard 2000). Det kan give lederne stress og usikkerhed. Mange ledere finder det overordentligt vanskeligt at definere "kvalitet" under de betingelser. Budskabet har været, at de skulle blive "*herre i eget hus*" – men ofte er følelsen mere af at "*være alene hjemme*"!

Det er en afledt virkning af den adskillelse mellem politik og administration, som er gennemført efter NPM-opskrifter. Kompetencer vil man ikke blande sammen, men man afskærer dermed også dialog omkring en mere klar ledelsesforståelse. Der er ikke kun tale om almindelige krydspresituationer for de decentrale ledere, men om, at forskellige opfattelser af rationalitet støder sammen. Det er, hvad der gør det til andet og mere end et prioriteringsspørgsmål for de decentrale ledere. Man skal således bære og begrunde modsatrettede hensyn, og det er ikke altid muligt. Det er heller ikke de decentrale ledere, der gør gøres ansvarlig for den "manualisering" af virket, som foregår, for truslen om afprofessionalisering er et lige så stort problem for den decentrale leder som for de ansatte. Man bliver både knyttet tættere til og frigjort fra den politiske styring, og så ser vi *ledere, der ikke lykkes*.

Der er ikke noget at sige til, at der efterlyses større åbenhed, bedre kvalificeringer og bedre dialog med politikerne om, hvordan man løser disse konflikter. Uden direkte dialog mellem politikere og ansatte får man hverken kvalificeret politikernes indsigt og beslutninger eller givet kvalitetsreformer et godt fundament. Det er Kooperation og ikke konfrontation, der kan bane vejen for fælles forståelse og initiativ. NPM-ideer har indtil nu modarbejdet denne dialog (Dalsgaard 2002). De decentrale ledere skal styrkes med sigte på at kunne tage en udadvendt dialog med politikere, forvaltningschefer, brugere og medier. Afklaringer er påkrævede. Ellers risikerer de decentrale ledere at blive ladet alene hjemme – i hvert deres hus. Men det er som antydning en problemstilling, der ikke kan ses eller løses uafhængigt af en større og generel moderniserings- og kvalitetsreform. At de gennemførte forandringer er så omfattende og gennemgribende, at de har ført til en ny styringspolitik, kan der ikke herske tvivl om. Og det er lige så indlysende, at forslag om at "genopfinde den offentlige sektor" (Pedersen m.fl. 2008) må tage sit afsæt heri og formidle budskabet, at i reform- og fusionsprocesserne er kultur og kommunikation lige så væsentlig som formel omstrukturering. Ledelsesperspektivet forlades dog ikke.

Ledelse i de offentlige *er* noget særligt. Det handler ikke bare om at ”få tingene gjort” og koordinere og kontrollere ”teknisk”. Der er nogle særtræk, som er ukendte i den private sektor. Og det må lederne – og deres fremtidige uddannelse – tage bestik af, hvis man ikke skal have i faldgruber. Problemet er, at i moderniseringerne er de fagprofessionelle ledere i stigende grad blevet forpligtet over for økonomi- og forvaltningspolitiske hensyn, mens andre aspekter af den offentlige etos er blevet nedtonet eller tilsidesat. Derfor er det en kurskorrektur til denne funktionelle og kontraktlige managementtænkning, der er brug for. Vi vil påpege bl.a. disse forhold som særskilte for arbejdet som leder i det offentlige:

Der arbejdes altid med *politiske koder*, og det gør der, fordi man har en politisk valgt ledelse, som udgår fra folkestyret. Derfor er det ikke simpelt spørgsmålet, om man ”professionelt” kan lede en organisation, men om man kan gøre det på måder, der er helt forenelige med og styret af den politisk udtrykte vilje. Embedsmandsbegrebet har sin begrundelse i det selv samme forhold.

Der må arbejdes på et vilkår, der hedder *åbenhed og offentlighed*. Modsat den private sektor, hvor ”forretningshemmeligheder”, diskretion og isoleret ledelse kan være ganske normale fænomener, er der i det offentlige tale om, at lederne må operere ud fra åbenhed og gennemsigtighed. Borgerne har krav på information og indsigt, og både lovgivning og forvaltnings-traditioner er bygget op herom. Forvaltningslov og offentlighedslov normerer denne generelle adgang for borgerne til at få indsigt, når man er berørt part, og til at kræve begrundede svar. Uden offentlighed kan forvaltningsarbejdet ikke leve op til de politiske normer, der er afstukket for virket.

Der må regnes med *pres og protest*. Tilsvarende gælder, at man som leder i det offentlige ikke kan trække sig tilbage og lade være med at forholde sig til utilfredse borgere, en nysgerrig presse eller organisationers synspunkter og forsøg på påvirkning. Man må stå løbende til regnskab og forholde sig til ønsker om informationer, begrundelser og vurderinger. Det er lang tid siden, der var behov for opgør med ”skrankepaveriet”, for en moderne forvaltningsleder vil ikke kunne fungere uden evner til at parere løbende påvirkningsforsøg og pres fra personale, presse og politikere. Aftale- og medarbejderindflydelsessystemer har direkte institutionaliseret pres og protest internt, og det må kunne håndteres på fornuftig vis som en anden og vigtig demokratikanal i det offentlige. Internt i forvaltningerne er faren, at lederne og de ansatte kommer til at leve i helt forskellige verdener og ser helt modsat på modernisering og kvalitetsproblematikker.

Af krav om åbenhed, pres og protest følger også, at der ikke kan køres en ”vi alene vide”-linie i ledelsesarbejdet. Til stadighed må man lære af de erfaringer, der gøres, og af de forskelligartede politiske signaler, der er med til at ændre på ledelsen. Ideelt set må man tale om en *lærings*-ledelse i det offentlige; der kan ikke praktiseres ren management. Spændingerne mellem overordnet prioritering og decentralt implementeringsansvar med få ressourcer er dog store. Det gælder igen, at der må afvejes mange hensyn i skiftende situationer. Derfor må der ses med stor skepsis på den tolkning af ”professionalisme”, som er blevet bragt med over i det offentlige fra managementlitteraturen, og som farver lederuddannelse og professionsdiskussioner i dag. Spørgsmålet om professionalisme og professionalisering som udviklingsstrategi

for grupper af uddannede tager vi op i næste kapitel, hvor netop kvaliteten i og af arbejdet i institutionerne skal drøftes.

Så lang tid retfærdighed, fairness og beskyttelse kan indtages i relationen mellem ledelse og ansatte, kan man ikke påstå, at professionalismen behøver at lide ubodelig skade. Og hvis man samtidigt kan hjælpe med til at få ansvarliggjort ledelser over for sådanne mål og hensyn, er betingelser for at sikre kvalitet blevet klart bedre. Så vil *værdigrundlaget* forpligte. Omvendt må en leder besidde integritet og kunne skabe mening for de ansatte med at virke i organisationen. Der må dermed også lægges et moralsk gulv under aktiviteterne i hver enkelt institution. Og det må ske med forbindelse til den offentlige etos – bidraget til at sikre kvaliteten af den offentlige sektor.

5. De fagprofessionelle og arbejdet med at sikre kvalitet

De decentrale ledere og de ansatte har et hovedansvar for *den faglige* kvalitet. Den hænger meget på de ansattes kvalifikationer og motivation. Spørgsmålet er, om servicen og arbejdet lever op til professionelle faglige standarder – og hvordan de ansatte orienterer sig mod dem. Det tager vi nu op.

De mange forskellige grupper af offentligt ansatte har en mangfoldighed af uddannelsesmæssige baggrunde, meget uensartede ansættelses- og virkevilkår, og de har selv udviklet forskellige faglige praksisser og holdninger til arbejdet. Ansættelse i stat, regioner og kommuner er ensbetydende med mangeartede opgaver og praksisser; nogle har stærkt hierarkiske strukturer at fungere i, mens andre har langt større frihedsgrader til selv at tilrettelægge arbejdet. Og endelig har professionelle et udpræget fagligt selvstyre (med de traditionelle professioner som læger, præster, advokater som prototyper). Fælles er her igen den offentlige ramme og særligt udviklede regulerings- og medindflydelsesformer. Når man ser bort fra direkte administrationsarbejde gælder det for mange ansatte, at "arbejdet med mennesker" er et fællestæk, og det sker på velfærdsstatens kerneområder. Her har fagprofessionerne deres primære arbejdsfelter. Brugerne tager i høj grad netop deres arbejde som tegn på "kvaliteten" i offentlig opgaveløsning – eller mangel på samme.

De store grupper af uddannede lærere, pædagoger, sygeplejersker, ergo- og fysioterapeuter, socialrådgivere og andre – reelt FTF's kernetropper – er her i centrum for interessen som semi-professionelle eller nye "relations-professionelle". (Man kunne også kalde dem "wannabe-professionelle", hvad der rammer godt i den forstand, at der er et fagligt strategivalg på spil). Relations-præget sætter særlige betingelser, muligheder og begrænsninger for, hvordan man kan udføre arbejdet og udvikle service- og tjenesteydelserne. De er karakteriseret ved, at de i modsætning til mange andre faggrupper har betydelig kontrol med deres eget arbejdsområde. Det gælder arbejdsprocesser, brug af metoder, arbejdsledelse og arbejdsdelinger. Og kollektivt har de også indflydelse på de institutionelle rammer. Hvis man funktionelt skal beskrive de (fag)professionelle, kan vi medtage disse elementer:

- fælles, selvstændig uddannelse (der normalt fungerer som inklusions- og eksklusionsregler)
- fælles viden (abstrakt viden som basis for arbejdet)
- fælles metode (normer og fremgangsmåder, som man selv legitimerer)
- autonomi i forhold til eget arbejde, og
- en omsorgs- eller servicenorm i forhold til borgere/brugere/klienter.

De professionelle identificerer sig stærkt med faget, arbejdet, og de skal udvise en ansvarlighed over for almenvellet. Deres autonomi har forudsat, at de forpligtede sig over for de fælles interesser, og ikke har ladet sagkundskaben og kompetencerne tjene særinteresser. De (fag)professionelle skal afbalancere offentlige goder med individuelle ønsker og behov fra borgerside. Med almen anerkendt monopol på visse arbejdsfunktioner er der tale om kollegial kontrol med kvaliteten i arbejdet og med rekruttering til faget. Det styrker dermed også de (fag)professionelles organisationer. Man kan dog udmærket sætte spørgsmålstegn ved, hvor stærkt "almenvellet" og omsorgsrationaliteten forpligter alle, og om der ikke har udviklet sig

lige så megen egeninteresse og kynisme som altruisme i arbejdet? Det er ikke kun spørgsmål om status og respekt, der er på spil, men også mere benhårde spørgsmål om monopolisering af områder og materielle belønninger. Normer ændrer sig også. Demokratiets sorte hul kan tænkes at være blevet større. Og der foregår et magtspil, som ikke er uden (negativ) indvirkning på kvaliteten i arbejdet. Så et magtperspektiv vil ved en anden form for analyse end denne også være relevant at anlægge.

Det er oplagt, at moderniseringer systematisk har sigtet på at få kontrol med de ansatte og deres faglige selvstyre. Og det er ikke mindst de *semi- eller fagprofessionelle*, der er særligt udsatte i moderniseringerne. Det rammer ned i kernen af kvalitetsdiskussionen både som spørgsmål om de ansattes opfattelse af kvalitet i arbejdet og deres bidrag til sikring af kvalitet i virket. Derfor skal vi først gå ind på spørgsmål om kvalitetsvognning, fagidentitet og ansvarlighed i moderniseringen med de fagprofessionelle i centrum, og dernæst se på professionalisering og afprofessionalisering som mulige udviklingsveje.

5.1. De fagprofessionelle, ansvarlighed og kvaliteten

Der er hidtil ikke blevet set med blide øjne på de (fag)professionelle. NPM-strategierne har set de professionelle som magthavere og traditionsbundne aktører, der er vokset sammen med en stivnet offentlig sektor. Derfor har de skullet fravristes privilegier og indflydelse. Deres selvstyre har skullet brydes, for at moderniseringsforsøg kan skabe forandring – og vel at mærke en mere og mere ensliggjort forandring. *De fagprofessionelle ses altså som "del af problemet" og ikke som "del af løsningen" i moderniseringerne!*

Organisations- og ledelsesreformer, der udtænkes og gennemføres uden de fagprofessionelles direkte medvirken, kan skabe situationer med permanent stress, turbulens og krydspres. Det er næsten uundgåeligt, når de fagprofessionelle oplever noget som pånødet, og de så mærker indskrænkninger i deres faglige autonomi. Vedvarende overvågning og kontrol bidrager også. Turbulens kommer alene på grund af den måde, som NPM-reformer gennemføres på med top-down-implementering. Eksempelvis er kravene fra 1990'erne til øget konkurrence mellem sygehuse (med frit sygehusvalg, nye takstsystemer, kontraktstyring, aktivitetsbaseret finansiering og takststyring) ikke nemme at forlige med den sundhedsfaglige planlægning (regelsæt, samling af behandlinger på specialiserede afdelinger og sygehuse, tværgående funktionsbærende enheder og bindende faglige retningslinier for regionerne). Læger, sygeplejersker, lægesekretærer m.v. føler ikke selv, de har tilstrækkelig indflydelse på udviklingen inden for sundhedsområdet eller på deres egne arbejdsvilkår. Så rummet for professionel fortolkning af betingelser, krav og muligheder bliver mindre. Man skal give afkald på del af sin professionalisme – og det skaber spændinger og mulige konflikter. Tilsvarende gælder for andre sektorer og grupper af ansatte. Og krydspres bliver uundgåelige, når de ansatte bliver sat over for valg mellem forskellige og ikke lige forenelige hensyn – til økonomi, ledelse, klienter, kolleger, fag etc. Tempoet i ændringerne i det offentlige er ganske højt, og omfanget heraf føles overmåde stort. Der er nemlig sjældent tale om forandringsforløb, som de ansatte selv føler de har hjulpet institutionerne og systemet med, og så kan "ejetskabet" og motivationen godt blive temmelig lavt. Det får let negativ indvirkning på faglighed og kan give kvalitetsproblemer i arbejdet. Spændinger i feltet mellem profession og management (Jespersen 2005) forekommer at være en meget aktuel problematik, som har kvalitetsvirkninger.

Afgørende er, at de fagprofessionelle fastholder demokratiske idealer indbygget i den offentlige sektor. Det er også det demokratiske islæt, der skal modvirke renlivet kommerialisering af arbejdet. Der er andre eller "højere" formål end forbedring af egne løn- og arbejdsvilkår forbundet med et virke i det offentlige, og her bliver professionalisering bundet til at være en strategi for kvalitetsudvikling lige så meget som forbedring af faggruppernes egne interesser.

Dermed er rejst det principielle spørgsmål om, hvad der skal styre de ansattes handlen og gøre. I så komplekse organisationer, som vi har i det offentlige, er *ansvarlighed* noget, der både er fælles og personligt. Det sidste kan ansatte finde tolket på tre forskellige måder, nemlig gennem hierarkiet, gennem kollektivet og ved individuelle overvejelser.

Hvis der er stærk hierarkisk styring på et område, gælder "én for alle"-princippet, modsat det kollektive "alle for én". Her er fagprofessionen en beskyttende ramme. Individuelt gælder et "hver for sig"-princip. Fagprofessionelle handler dog ikke nøjagtig som foreskrevet i instrukser og manualer. Der er personlige karaktertræk og forhold, der spiller ind. Faren for, at det bliver paternalistiske måder, at klienter og brugere behandles på, er bestemt også til stede. Og følelser er uforudsigelige. I den offentliges forvaltning er de opfattet som nogle, der står i modsætning til rationel adfærd. Det er forkert at tænke sådan, for mennesker kan ikke fungere og reagere uden følelser og private værdier. Det er håndteringen af dem i hverdagen, det drejer sig om, og her kommer etik og ansvarsopfattelse ind. At mange konkrete beslutninger og handlinger i det offentlige så kan have menneskelig sund fornuft i sig, er der megen grund til at anerkende. Det kan såmænd også være et godt korrektiv til stivnede og forkerte professionelle opfattelser. De findes nemlig også. Det er oplagt, at ansvarlighed og adfærd konkret forbindes af de overvejelser og den etik, man tager på sig. Uetiske handlinger skal ikke kunne retfærdiggøres. Praktiske mænd og kvinder handler dog altid personligt og ansvarligt i forhold til etiske overvejelser, og de omsættes i konkrete situationer til samspil med borgere. Men selv de bedste intentioner garanterer ikke ineffektive eller forkerte praksisser. Det sker også, at man ignorerer folks behov, der sker udeladelser, dårligt arbejde, der ses utilstrækkelige kvalificeringer osv. i det offentlige. De objektive og subjektive faktorer spiller sammen.

Etik angår stræben efter "det gode liv" med og for andre i retfærdige institutioner. Heri ligger, at man skal stå til ansvar over for andre både i den institutionelle sammenhæng og i de sociale relationer. Når institutionernes egen regulering ikke slår til, må den ansattes etiske dømmekraft aktiveres. Det er både ansattes og ledelsens ansvar at varetage og værne om det forvaltningsdemokratiske værdigrundlag. Det gælder om at undgå demokratiets sorte hul.

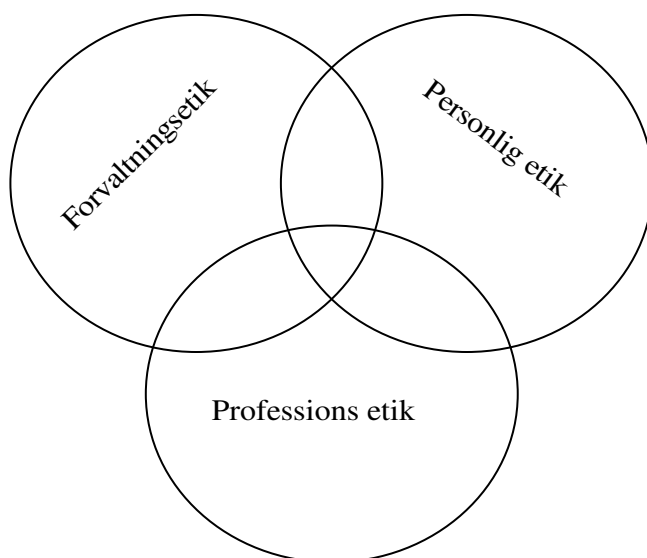
Når service slår fejl – når der sker fejlanbringelse af børn, fejlbehandling i sundhedsvæsenet, tages en forkert afgørelse på jobcentret osv. –, så er fagprofessionelle også ansvarlige herfor og må sørge for at udbedre skaden. Praktisk og moralsk kan den enkelte organisation måske søge at undslippe ansvaret, og et kollektiv kan søge at dække over fejl, men som fagprofessionel kan den enkelte ikke unddrage sig et slutteligt ansvar. De professionelle værdier og egen etik vil stadig have betydning.

Der er flere former for overvejelser, der kan tænkes at indgå i oplappende konstellationer af offentlige, professionelle og personlige etikker (Lundqvist 1998). De kan beskrives lidt nærmere sådan:

- *forvaltningsetik* udgør grundlaget for administration af den offentlige etos, som er det fælles symbol for adfærdskodekser. Det sker gennem adfærdsregler i stat, regioner og kommuner. Der er en binding til overordnede hensyn og foreskrevne procedurer i det offentlige. Politisk satte værdier om det rette og det gode er referencerammen.
- *professionsetik* har afsæt i uddannelserne og de virkevilkår, som grupper af ansatte har, og her forudsættes en almen anerkendelse af gruppen som (fag)professionel. Det kan igen kun ske, hvis der til viden og kunnen er knyttet en form for etik. Men en sådan er syet til efter det område, man arbejder professionelt med.
- *personlig etik* betegner den enkeltes forestillinger og værdier om, hvad der er godt og ondt i samfundet, om ret og rimeligt i forbindelse med offentlige gøremål og grundholdninger, der virker ind i forhold til den enkeltes personlighed og normer.

Disse former for etik skulle ideel set dække hinanden tæt (Lundqvist 1998). Det behøver imidlertid ikke altid at være tilfældet. Det er søgt illustreret i figur 12.

Figur 12: Offentligt ansatte og etiktyper



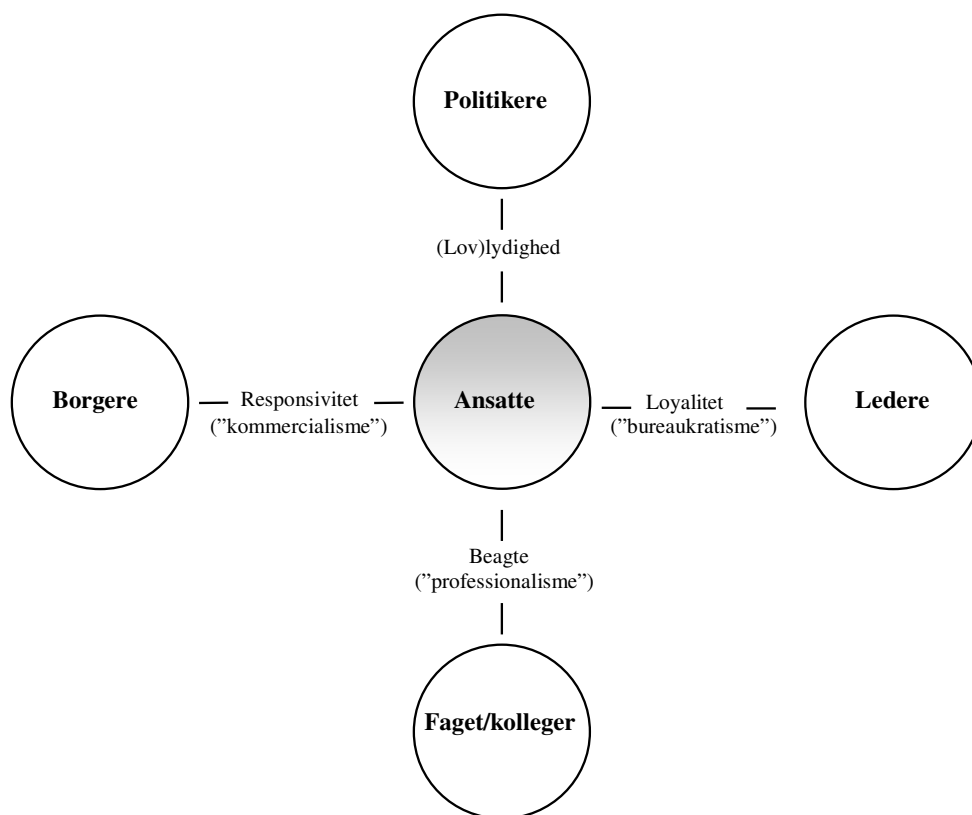
Når normer og faktisk adfærd ligger noget fra hinanden, opstår der etiske konflikter. Det kan måske resultere i, at nogen vælger at forlade den offentlige sektor, eller at professionelle normer justeres. Det normale er dog nok, at der er gradsforskelle mere end artsforskelle mellem

de respektive etiktyper. Idealtilfældet er altså, at de tre er sammenfaldende. Man kan imidlertid ikke forudsætte, at moderniseringerne har været uden virkninger i forhold til opfattelsen af etik. Når markeds- og managementgørelse har sat demokrativærdier i skyggen til fordel for økonomiværdier, opfattes det som et stort etisk problem hos ansatte og grupper af ansatte. Igen: en for snæver økonomitænkning tapper forvaltningsetikken for styrende indhold og gør andre hensyn legitime. Det udfordrer også fagprofessionelle grupper.

De fagprofessionelle kan traditionelt siges at have haft betydelig indflydelse og været med til at præge forvaltningsnormer. De har indtaget en dobbeltstilling, fordi de dels har været med til at udforme det daglige regelgrundlag, dels har haft stor kontrol over det udførende arbejde. Men her er det, at moderniseringerne har fået svækket de professionelles stilling i begge henseender. Det er der både positive og negative sider af. Måske tror lægerne stadigvæk, at de "ejer" patienterne – hvad der nok heller ikke er anfægtet af sygeplejerskerne f.eks. – men lægernes indflydelse på sundhedsvæsenets udvikling er blevet lidt svagere med "djøficering" af administrationen. Lærernes autoritet er svækket betydeligt. De danske begreber ansvar og ansvarlighed har engelske modsvar, der er meget sigende for, hvad der er sket med moderniseringerne: "responsibility" (stå til ansvar) er ansvar i forhold til den demokratiske legitimitet, mens "accountability" (stå til regnskab) er ansvar over for økonomisk effektivitet. Det er netop satsningen på "accountability" frem for "responsibility", vi vil påpege som problematisk. De fagprofessionelle kan stadig dække sig ind under at handle ansvarligt, når blot det er "accountability", der henvises til. Faglig set kan det imidlertid være problematisk. Og så er det i sidste instans en trussel mod fagidentiteten.

Fagidentiteten defineres i nogle spændingsfelter mellem konkrete muligheder og fælles ønsker. Konkret sker det mellem ansattes dispositionsmuligheder (diskretion kontra tayloristisk arbejdsorganisering), samspilsmuligheder (med kolleger, ledelse og borgere), udviklingsmuligheder (læringstilfælde, læringsrum og ressourcer) og fælles begreber, metode og etik (som skal give en praksis med en vis fælles styring). Det er alt sammen noget, der er bundet op på områdets etik, normer og idealer. Her har de fagprofessionelle et generelt ansvar for at sikre gode processer og resultater, og i den faglige identitet må også ligge, at man vedstår sig dette ansvar og ikke afviser fejl og mangler ved arbejdet. Der må være åbenhed omkring det, der laves, og hvad resultaterne bliver. Og de ansatte må gå i dialog med brugerne. De fagprofessionelle kan hverken opføre sig som moralske kustoder eller som viljesløse funktionærer. De skal sørge for, at borgere først bliver informeret, så de kan bedømme forhold og selv tage valg, og de skal sikres hjælp og behandling, der lever op til normkravene. Den demokratiske kontrol er vigtig. Der ligger også i fagidentiteten, at bureaukratiske standarder og managementkrav bliver taget alvorligt, og her har der udviklet sig spændinger internt i det offentlige. De fagprofessionelle har fået nye roller og nye relationer at tage vare på, og deres arbejde, belastninger og motivation kan måske ikke forventes at være upåvirket heraf, men det friholder dem ikke for ansvar. De står ikke (længere) som autonome eksperter uden for kontrol. De forskellige hensyn, som de ansatte må tage, er søgt optegnet i figur 13.

Figur 13: Offentligt ansattes position og forskelligartede hensyn



Der er altså både et kollektivansvar og et individuelt ansvar på spil. Og konkret gælder det om for de ansatte at tage bestik af situationer og problem, så der findes løsninger, hvor dyds-etik ("hvad der er godt") og handlingslogikken i det offentlige ("at gøre ret") kompletterer hinanden. Den politiske styring må udpege handlingsretningen. Presset er vokset over tid nedefra med borgernes/brugernes/klienternes "frigørelse" fra ekspertise og bureaukrati. Forventningerne ovenfra er også øget, og hertil kommer så "måletyranniet" og kontrollerne, der ligeledes har deres disciplinerende effekter. Det er tænkeligt, at de ansatte under de betingelser har haft svært ved at se sig selv som demokratiets vogtere. Der er en dialektik sat ind i at finde den rigtige balance mellem empati og responsivitet over for borgerne og upartiskhed og regelretted i adfærd, når man samtidigt vil vogte over egne handlemuligheder.

Det er interessant, at de fleste fagprofessionelle søger organisatoriske svar på udviklingerne ved at slå ind på en professionaliseringsstrategi. Det er reelt ikke det eneste mulige svar, men spændingerne i forhold til afprofessionalisering er meget oplagte og påtrængende. Denne pro-

fessionaliseringsstrategi skal kommenteres, inden vi samler trådene omkring behovet for en flerstrengt kvalitetsreform i sidste kapitel.

5.2. De fagprofessionelle og fagpolitiske strategivalg

Professionalisering er både satsning på øget viden, stærkere kompetenceopbygning og stærkere etisk afklaring og profilering af faget. En ny professionel status og autonomi forventes at vokse frem. Høje ambitioner gør det dog ikke. Ressourcer er heller ikke nok. Også arbejdsgiverne skal være interesserede i en sådan udviklingsvej, for at den har gang på jorden. Faren kan måske så blive, at i kampen for professionalisering accepterer de faglige organisationer nye styringsredskaber og forvaltningspraksisser, der reelt fører til det modsatte, nemlig afprofessionalisering (jf for sammenligning med engelske erfaringer Duyvendak, Knijn and Kremer 2005). Øget central kontrol med arbejdet, øget arbejdspress og øget opsplitning blandt de ansatte (medlemmerne) er ikke utænkelige resultater. Der er flere overvejelser, der skal gøres.

Udgangspunktet har været, at professionernes videns- og beskæftigelsesmonopoler fra arbejdsgiverside nok har været anerkendt som historisk påkrævede; men de har også været set som en hæmsko for ledelsens manøvre muligheder. Og i situationer med delvis mangel på arbejdskraft forsøges den vertikale arbejdsdeling også nedbrudt, så specialisering og monopolisering modvirkes. Det har ligeledes ført til delvis ny-taylorisme i det offentlige, og det peger mere mod *afprofessionalisering* end det modsatte. Det armlængdeprincip, som grundlæggende har været accepteret fra arbejdsgiverside i forhold til de professionelle, anses måske ikke længere som så væsentligt. Det kan vel siges at være en logisk følgevirkning af den nedtoning af den offentlige etos, som de centrale myndigheder har gennemført med forsøgene på at gøre ydelser til handelsvarer. De fagprofessionelles interessevaretagelse er bestemt sat på prøve.

Når man arbejder med mennesker, bliver man både som gruppe og som individ sårbar over for påstande om at varetage særinteresser. Professionshensyn tilsiger, at man ikke sætter egne interesser over den for borgeren og samfundet bedste løsning. Kun på baggrund af en høj tillid mellem ansatte, ledere og borgere kan et sådant system køre. Kontraktualiseringer nedbryder som nævnt denne høje tillid og installerer en kalkulerende fornuft i stedet. Arbejdet for de fagprofessionelle kan dermed true med at tabe sin subjektive mening, og de kollektive normer i professionsetikken kan føles pressede. Her kan reaktioner som stress, udbrændthed og sygefravær nemt speede uheldige virkninger op. Arbejdet har ikke kun en ydre, men også en indre mening for de ansatte, og der er en mulig splittelse mellem forskellige etikker. Men det har været vanskeligt for de ansatte og deres organisationer at overbevise politikere, arbejdsgivere og offentligheden om sammenhængen mellem kvalitet *i* arbejdet og kvaliteten *af* arbejdet med mennesker.

Det negativt tegnede scenarie for de fagprofessionelle er en situation, hvor de centrale myndigheder nærmest repressivt reducerer de ansattes autonomi og dermed deres kapacitet til at gøre, hvad der er bedst for borgerne. Truslen om, at NPM-rationalet helt vil reducere de fagprofessionelle til rene funktionærer i et maskinbureaukrati, som de hverken kan identificere sig med eller få kontrol over, er imidlertid overdreven, vil vi hævde. *Der vil altid være et mål*

af personlig og faglig ansvarlighed, som ikke kan elimineres, hvad enten der indirekte kontrolleres eller ret direkte gives instrukser og manualer for at styre adfærden. Reguleringen og kontrollen af procedurer, processer, omkostninger og resultater bliver altid kun partiel, og har formodentlig altid været det. Faktisk ved vi dog meget lidt om, hvordan situationen var for blot få årtier siden, eftersom der har været en meget begrænset forskning sat i gang omkring disse forhold i velfærdsstaten. I dag ved vi også alt for lidt. Der er stadig store videnshuller, selv om der er kommet adskillige vigtige studier inden for de senere år.

I en vis forstand er det lige så plausibelt at antage, at de fagprofessionelle i dag er mere indflydelsesfulde end tidligere. Dels fordi, deres servicearbejde nu er erkendt som afgørende for velfærdsstatens funktionsmåde, og hvor de fagprofessionelle med decentraliseringen i 1980'erne og 1990'erne fik større råderum, dels fordi de i antal og ressourcer virkelig tæller. De har betydelig autonomi i behold – og delvis også autoritet. For lærerorganisationerne har det måske nok været nemmere at fastholde professionsmonopolet end det f.eks. har været for socialrådgivere, der har flere slags opgaver – herunder myndighedsopgaver - og interesser at definere. For socialrådgivere og andre, hvor myndigheds- og serviceopgaver blandes, er det vanskeligere at gøre en professionsstrategi klar og entydig. Alligevel synes professionsstrategien at blive det foretrukne valg for at styrke de ansattes indflydelse og anseelse.

”Pro fessio” betyder ”jeg bekender”. Oprindeligt var profession en bøn, som novicer, der blev optaget i den katolske orden, skulle fremsige. Og heri ligger stadig, at en profession indebærer bekendelse til et højere formål, en fælles værdi, der ligger uden for egennytten. Det er ikke egen kage, der så skal meles, idet man må underkaste sig andre værdier. Professionsstatus er lig med anerkendelse af eksistensen af en sådan, som man vil tjene – måske frem for at skaffe sine medlemmer særfordele. Der er ikke megen katolsk lære tilbage, men til gengæld stadig formål, der ligger højere end egeninteresserne. Det bliver så tale om en ny ”mission”. Men det udfordrer den traditionelle fagforeningsdefinition og politik.

Hvor en ren fagforenings- eller lønarbejderstrategi retter sig imod løn og arbejdsvilkår, må en professionsfagforening også beskæftige sig med spørgsmål som uddannelse, forskning, videnudvikling, vidensspredning, problemløsning – og folks ve og vel. En kvalitetsreform sætter overordentlig stort pres på spørgsmålet om, hvad de ansatte skal arbejde med, metoder i arbejdet, og hvordan man fælles regulerer arbejdet. Moderniseringer får sat både arbejdet, kvalificeringen hertil (uddannelsen) og arbejdsmarkedsreguleringer på dagsordenen. Mellem nyordning af arbejdet og turbulens på delarbejdsmarkeder ligger så spørgsmål om regulering af tilgang til ”faget”, optag til og indhold i uddannelsen. Det bliver man også medansvarlig for sammen med politikerne. Professionsstrategien er ét svar. Men der findes også andre, herunder at dyrke en traditionel fagforeningsstrategi.

Fordele ved en professionsstrategi kan bl.a. bestå i:

- stærkere uddannelse og forskning
- stærkere kompetenceudvikling
- højere status
- flere måder at belønne på og måske højere løn
- mere respekt og anerkendelse.

Svagheder, hvor en professionsstrategi bliver til afprofessionalisering, må dog også opregnes:

- muligt tab af erfaringsbestemt viden
- tab af relativ autonomi
- rutinisering af arbejdet
- lavere tillid og troværdighed.

Sygeplejerskerne har allerede besluttet, at de ikke vil nøjes med at passe syge og assistere læger, og har udviklet sygeplejen til et vidensbaseret fag med både teoretiske og praktiske elementer i. Nu er der endog en akademisk overbygning for uddannelsen (cand.cur., der har eksisteret siden 1991). Og praktisk har sygeplejerskerne gnavet sig ind på lægernes ledelsesmæssige monopol. Så der foregår en professionalisering – samtidig med, at der for mange, store grupper kan være tale om, at der er et følt pres for afprofessionalisering.

Da det overvejende er kvindefag, der er tale om med de fagprofessionelle, og da deres faglige og sociale udtryk er noget forskellige fra de traditionelle professioners maskuline præg, er der sat en ny diskussion og en ny slags bevægelse i gang. Nye identitetsstiftende elementer kan her siges at have stor betydning for den måde, moderniseringer og kontroller opleves og modsvares i de ansattes rækker. Professionsidentiteten er stærk; og den enkelte føler meget at være sit fag og sin viden. Derfor bliver kontrol- og styringsindgreb nemt opfattet negativt. Ansvarlighed og interessetolkninger er stærkt forankret i subjektiviteten; og her er kønsaspektet vigtigt. Det præger også de organisatoriske debatter og processer.

Det må endelig undgås, at dagligdagens læreprocesser alene bliver faggruppens og ikke hele arbejdspladsens og områdets. Det kan nemlig hindre en koordineret udvikling af en organisation eller et politikområde. Der er brug for erfaringsudveksling og erfaringsdannelse på tværs af faglige skel – især når det gælder om at forene samfundsmæssige demokratiidealer med professionernes særlige stilling og ekspertliggørelse af opgaveløsninger. Mere og mere bliver delt læring og forhandlede løsninger påkrævede. Også omkring det forhold, at målene for arbejdet med moderniseringerne mere og mere lægges uden for det konkrete møde med borgerne. Læringsmål defineres ovenfra, og så ender evaluering af f.eks. elevens fremskridt nemt med kun at blive rettet mod disse standarder. Der er også brug for fagprofessionelle svar på opdelingen af arbejdet i delmål, som kan måles og vejes, sættes ind i virksomhedsplaner og kontrakter og dermed markere et rolleskift for de fagprofessionelle. På uddannelsesområdet er bindende trin- og slutmål og testsystemer blevet hinandens følgesvende – med klare indsnævring af lærernes handlerum til følge. Muligheder for professionel tolkning af udgangspunkter, krav og behov bliver mindre, og det presser professionalismen. Det tilskynder så igen de ansatte til at skele til andre målepunkter og værdier end dem, der professionelt vurderes at være brug for. Her må den kollektive håndhævelse af faglighed og etik vise sin duelighed.

Afprofessionalisering er også en mulig udviklingsvej. Det har vist sig i andre landes moderniseringer (se bl.a. Duyvendak et.al. 2004). Hvis man ikke kan opretholde professionen, håndværket eller kaldet som legitimeringsfigur, kan ”arbejdet med mennesker” blive sat på nye formler, og det vil forpligte det organisatoriske arbejde helt anderledes. Identitetsarbejdet vil

også blive påvirket, ikke nødvendigvis negativt, for en stærkere lønarbejderbevidsthed er også en mulighed. Realkompetencer frem for formelle kompetencer kan udmærket være et afsæt for en ny faglig strategi, som også vil delagtiggøre faggrupper i moderniseringen, men som samtidigt søger at få indhøstet kontante fordele for medlemmerne. Det gælder også lønmæssigt. Professionalisme forstået som reelle kompetencer til at arbejde kan nemt afføde en professionsdannelse forstået som et forsvar for privilegier og indflydelse.

Spændingsfeltet mellem professionalisering og afprofessionalisering (Hjort 2005) er søgt optegnet i figur 14, i forbindelse med kvalifikationselementerne ”at vide”, ”at kunne” og ”at ville”.

Figur 14: Udviklingsperspektiver for professionalisering og de-professionalisering

	Professionalisering	Afprofessionalisering
”at vide”	Akademisk orientering <ul style="list-style-type: none"> • Erhverve viden • Ledelsesorientering • CV-orientering 	Bureaukratisk indlejring <ul style="list-style-type: none"> • Nye personalenormeringer • Tab af autorisation • Andres ”gnaven sig ind”
”at kunne”	Specialiseringer <ul style="list-style-type: none"> • Ekspertgørelse • Læringsorientering 	Rutinisering af arbejdet <ul style="list-style-type: none"> • Ny-taylorisme • Opdelinger
”at ville”	Øget anerkendelse <ul style="list-style-type: none"> • Status • Faglig oprustning 	Tab af anerkendelse <ul style="list-style-type: none"> • Statustab • Lønarbejdersgørelse

Som det ses, må professionalisering føre med sig, at de ansatte accepterer begrænsede muligheder for at lade sig bruge af særinteresser eller selv dyrke egeninteresser. Sagkundskab og kompetencer skal bruges først og fremmest for fællesinteresser. Orientering mod akademiske dyder skygger delvis for faglige og fagpolitiske satsninger. Afprofessionalisering lægger mindre vægt på anerkendelse, status og viden, men fastholder de daglige fælles erfaringer og det kollektive sammenhold, og der kan på grund af en gunstig arbejdsmarkedssituation med delvis mangel på arbejdskraft også hentes kontante fordele som aktuelle lønstigninger ud af det.

Ideelt set mestres både at varetage interesser i forhold til professionen og i forhold til lønarbejderstatussen.

Selv om mange fagprofessionelle opfatter sig selv som ”reflekterende praktikere” (Schön 2001), hvor man forstår og tolker det, man oplever ved at arbejde med mennesker, så er denne proklamerede lyst til at lære og justere sig selv ikke hele sandheden. Der foretages i dagligdagen også mange værdimæssige og politiske valg, og professionsdannelsen er synlig. Den professionelle og den personlige etik ligger nogle gange på afstand af forvaltningsetikken. Det er ikke alt, der bliver aflæst af borgernes behov og situation, og ”samfundets bedste” er måske en meget fjern størrelse, når man forlanger særforbedringer for gruppen. Som relationsprofessionel bør man ikke kunne vælge frit, og stærkere overlap mellem den sociale professionsetik og en offentlig etos ville være ét muligt bidrag til at sætte fingeraftryk på kvalitetsreform og modernisering.

Det er værd at erindre om, at det kun er demokratiet, der sluttelig kan legitimere autoritet.

6. Pejlemærker for en reel kvalitetsreform

Kvalitet er i udgangspunktet ubestemt. Det er værd at erindre sig, at allerede Aristoteles så kvalitet som retorikkens evne til at overbevise. Kineseren Lao-tsi (500-tallet f.K.) så kvalitet som "alle tings kilde" – men også noget, som ikke kan ses, høres og berøres. Derfor må der kæmpes om forståelser. Kvalitet er i én forstand som skønhed: det er noget, der ligger i betragterens øjne. I en anden forstand er kvalitet, hvad vi fælles vælger at gøre det til. Det må erobres: indholds-, retnings- og niveaubestemmes. Aktuelt tales der mest om kvalitetsreformer omkring den borgerrettede serviceproduktion og med større responsivitet og effektivitet som mål. Det er ikke et dækkende billede af det offentliges aktiviteter, mål og betydning. Der er et gevaldigt behov for at udvide forståelse og initiativer. I dag er effektiviteten sat i højsædet. En kamp om fordeling af ydelser og hjælp, støttet op af en retorik om "mere for pengene". Service, behovsprøvning, incitament, egenandele og eget ansvar præger den offentlige debat og moderniseringerne. Resultatsiden er i fokus. Parolen er, at brugerne skal udstyres med magt, mægtiggøres, eller sættes "bag roret"; de skal som selvstændige rettighedsbærere vurdere servicen. Sådan er udviklingsretningen og kvalitetsforståelsen i den aktuelle modernisering.

Den retning og forståelse er faretruende i en række henseender, hvor det væsentligste problem er, at kvaliteten af den offentlige sektor afskrives til fordel for individuel tilfredshed med "kvaliteten" i den enkelte serviceydelse. Hvilken samfundsmæssig fornuft, hvilke udvidede ydelser og fælles værdier, der også ligger i de offentlige aktiviteter, blændes ud og gøres marginal. Og dermed undergraves den solidaritet, som velfærdsstaten forudsætter, ganske stille og næsten ubemærket. Velfærdsstaten reduceres til leverandør og et forsikringsarrangement for den enkelte. Det er perspektivet ved en NPM-inspireret kvalitetsmodernisering. Så er den universelle velfærdsstat snart omformet eller afviklet.

Et fundamentalt andet synssæt er påkrævet for at vurdere, hvad der er "kerner og avner" i kvalitetsforslag og moderniseringsplaner. Og en alternativ rute for kvalitetsmodernisering af den offentlige sektor må optegnes. Der må bygges på de elementer i en offentlig etos, som gennem fælles politisk styring civiliserer samfundet og som tager hånd om alle borgere i en universel velfærdsstat. Demokratiske rammer for beslutninger og politikudviklinger må der værnes om, og det vil sige, at statsborgerrollen skal sikres. Medborgernes beslutninger om velfærdssikring bliver afgørende for politikker, der skal gennemføre effektivitet – og såmænd også efficiens - i den *fælles indsats mod usikkerheder, urimeligheder og umyndiggørelser*. Procedurer, der sikrer det, er det fundamentale udgangspunkt for velfærdsstatens aktiviteter. Den offentlige etos, vores offentligt institutionaliserede samtale, forvitrer let ved NPM-reformer. Men fra den politiske gyldighedstest til afleveringen af ydelser og hjælp til borgerne, er der mange "mellemregninger", mange implementeringsforhold og beslutninger, der virker ind. Og her kommer de ansatte, herunder især de (fag)professionelle og decentrale ledere, nemt i klemme mellem fag, politik og brugere, som påpeget.

6.1. Kvalitet og reformforslag

Der må efterlyses *tillidsbaserede aftaler* om institutionernes samfundsmæssige rolle, så fællesværdier, den udvidede nytte og de individuelle ydelsers brugsværdi bliver gjort klar – for politikere, ansatte såvel som borgerne. Der må være plads for de ansatte til at udfolde deres individualitet og først og fremmest bruge deres faglige viden, kunnen og erfaring. Ellers kommer der ikke kvalitet i de offentlige aktiviteter. Beslutningsstøttesystemer og dokumentationer må støtte op herom, og det må gøres på måder, så arbejdet fremmer en dialogbaseret og udviklingsorienteret udvikling. Relevante og accepterede indikatorer og evalueringspunkter forekommer at være det rette grundlag at bygge et sådant arbejde med at kvalitetsudvikle på.

Der ligger reelle funktionsproblemer for den offentlige sektor bag kvalitetsreformen. ”Fremtidssikring af velfærden” blev af Velfærdskommissionen (2005) stillet op som et spørgsmål om reformer af velfærdssystemer med øget fokus på incitamenter, budgetrammer og rettigheder (bl.a. omkring efterlønnen). De demografisk bestemte ændringer med aldrende befolkning og færre unge, der melder sig ved arbejdsmarkedets indgangsporte, kalder på en opmærksomhed omkring den kvantitative sikring af arbejdsudbud. Ellers kan den offentlige sektor komme i bekneb for servicepersonale. Så forsørgerbyrden fremover og en stor udskiftning af offentligt personale har været bekymringspunkter. Men de kvalitative aspekter heraf er måske underspillet indtil nu.

Med Velfærdsforliget fra juni 2006 er der givet et første politisk svar på nogle af de problemer, der melder sig for den offentlige sektor, men flere synes uløste og upolitiserede. Mange af dem er indeholdt i ”kvalitets”-diskussionen. Med regeringens lancering af en kvalitetsreform i 2006 blev der åbnet et politisk vindue, og med udvidelsen med trepartsforhandlinger og aftaler i 2007 er der sat en ramme for en diskussion og en politisk beslutningsproces, der må formodes at resultere i mere end symbolpolitiske ændringer.

Regeringen abonnerer dog meget ensidigt på et nyttefunderet velfærdsbegreb. Det er den enkelte bruger, der skal ”sidde ved roret”. ”Brugerne i centrum” er den første overskrift for regeringens reformprogram fra august 2007. Styringen skal så hjælpes yderligere på vej af ”kvalitetsstandarder”. Det står i spænd med et behovsbaseret velfærdsbegreb, som er i fare for at komme i klemme i moderniseringerne. Kvalitetsdiskussionen kan således ikke holdes adskilt fra en diskussion af velfærd. Og her er forståelsen af velfærd og holdningen til den universelle velfærdsstat afgørende. Forslag til kvalitetsforbedringer henter gerne åndelig føde i andre velfærdsopfattelser og andre velfærdssystemers måde at være indrettet på, nemlig konservative og liberale velfærdsstater. Det gør de mange bud på kvalitetsforbedringer broget og måske forvirrende i sammenhæng med en universel velfærdsstat.

Meget forskelligartede kvalitetsstrategier er foreslået. Socialdemokraterne har spillet ud med forslag om et omfattende sæt af konkrete velfærds*rettigheder*. Det er på de mest diskuterede velfærdsområder, der er blevet udviklet over 100 konkrete ideer, som specifikt udstyrer borgerne med rettigheder, især på social- og sundhedsområderne (á la et bad om dagen for plejekrævende ældre eller max. tre børn pr. voksen i vuggestuer). Mindre opmærksomhed er blevet viet andre områder som f.eks. arbejdsmarkedsområdet og de fysisk/psykisk handicappede. Det har bestemt sin plads at udstyre borgerne med rettigheder i en velfærdsstat. Enkeltgrupper

og personer garanteres lovfæstede rettigheder sådan, at de så at sige stilles udenfor løbende økonomisk-politiske prioriteringer. Der er gerne knyttet politisk uafhængige organer (klagenævn, ombudsmandsordninger osv.) hertil, som skal sikre, at rettighederne ikke overtrædes. Spørgsmålet er imidlertid, om dette kan gøres til en hovedstrategi for modernisering og øget kvalitet. Tænkes strategien i sin yderste konsekvens, kan man tale om velfærdsstaten på autopilot. Når rettighedssystemet er ”fuldt udbygget”, skal forvaltningen og fagprofessionelle blot administrere rettighederne, og borgerne skal dels som skatteborgere finansiere ydelser, dels som brugere eller klienter benytte sig af eller forbruge ydelser. Ud over, at man kan spørge, hvad politikerne så skal lave – ud over at vedtage rettigheder – synes mange problemer at melde sig: øgede forventninger og krav samt, hvordan rettigheder indholdsmæssigt kan defineres (f.eks. er et bad om dagen en mere fundamental rettighed for alle plejekrævende ældre end en times samvær med andre?). At rettigheder er del af den universelle velfærdsstats grundlag er dog uomtvisteligt. Der ligger blot en principiel problematik under forslagene: borgernes forhold til det offentlige reduceres til særgruppeinteresser: som ældre, som kon-tanthjælpsmodtager, som daginstitutionsbruger osv. Hertil kommer, at såfremt rettigheder ikke bliver imødekommet, er kanalerne for interessevaretagelse umiddelbart juridiske og ombudsmands- eller klageordninger på forskellige sektorområder – og ikke politiske kanaler, som har fastsat rettighederne. En rettighedstankegang kan ikke udgøre legitimitetsgrundlaget for en universel velfærdsstat, og incitamenter til omfordeling svækkes kraftigt som i alle konservative velfærdsmodeller.

Modsat denne rettighedstankegang er der forslag fremme om at lade kvalitetsreformen blive en ”tillidsreform”. Det er især Det radikale Venstre, der er fortalere herfor. Man vil hermed signalere tiltro til de ansatte og lederne af institutionerne, hvad der er ganske fornuftigt. Topstyringen af den offentlige sektor er klart sat på dagsordenen af Det radikale Venstre (mens det ikke er tilfældet hos socialdemokraterne). Færre regler og mindre hæmmende bureaukrati foreslås, og det er især kommuneres ”velfærdsvirksomheder”, der henvises til – med et NPM-udtryk. Der slås på behovet for tid og rum til at løse opgaver for de ansatte. Meget konkrete bliver tillidsreformens forslag dog ikke. Hvad ”netværksbaserede løsninger” går ud på, står hen i det uvisse. Og NPM-praksisser med benchmarking og brugerstyring gøres der næppe heller op med. Det er en tillidserklæring til det offentliges personale, mere end det er et samlet sæt af færdige forslag. Det foreslås imidlertid også, at de offentlige arbejdspladser bliver gjort til ”politikerfri zoner”. Hertil må man sige, at det overses, hvordan netop NPM-moderniseringerne allerede har gjort forvaltningsarbejdet ”politikerfrit” i en grad, der gør den demokratiske styring problematisk. Det er væsentligt med plads til udfoldelse af de fagprofessionelles viden og kunnen, men det er faktisk først gennem politisk indblanding og generobring af forvaltningsstyringen, at der kan moderniseres med blik for de samfundsmæssige behovssikringer. Forvaltningssiden hører intimt sammen med den politiske beslutningstagen og programmering, og det må være velinformerede og kompetente politikere, der foretager den generelle styring og behovsaflæring.

Forvaltningsstyringen er for vigtig til at blive overladt til forvaltere, kan man sige – i al fald, når NPM-modeller, markedsrationalitet og central styringstænkning ligger bag. SF og Enhedslisten har generelt peget på behovet for at *tilføre flere ressourcer og arbejdskraft til det offentlige*, men derudover bliver forslagene aldrig helt konkrete i forhold til, hvilken principiel stillingtagen, partierne har til NPM og modernisering. Mere eller mindre tilfældige milliardbeløb, der foreslås afsat, kan næppe gøre det ud for en marvfuld kritik af NPM og præsentation af et omfattende alternativ. Der skal sættes andre pejlemærker ind for virket, og her er den

politiske styring og kvalificering af behov afgørende, vil vi hævde. Yderst er det den politiske opgave i kvalitetssikring af det offentlige, som også går gennem forbedring af kvaliteten i de offentlige ydelser og arrangementer.

6.2. Faglige og fagprofessionelle ønsker til en kvalitetsreform

De offentligt ansatte har aktuelt kollektive muligheder for at sætte fingeraftryk på en kvalitetsreform. De er inviteret af regeringen. Men fagprofessionelle har også forpligtigelser som professionelle – ikke kun i at undgå velfærdsstatismen, men også positivt i at bidrage med forslag, der styrker fælles værdier. Interessevaretagelsen kan ikke reduceres til et spørgsmål om kun at tage hensyn til egne ønsker. Der er en politisk proces, som først skal afgøre, om ønsker nu også kan gælde for offentligt anerkendte behov. Og i de demokratiske procedurer for vurdering af behov har man brug for at vise, at man også som fagprofessionelle vil ofre noget ved at tage bredere hensyn end blot at skele til egne interesser. Ellers duer en professionaliseringsstrategi ikke. Det er den kommunikative rationalitet, der skal dyrkes og respekteres. Det må forslag til reformer tage bestik af.

Konturerne af en samlet reform er dog ikke så svære at tegne ud fra faglige og fagpolitiske vinkler. At der er behov for at *ansætte flere* i det offentlige, behøver vi kun at gentage fra analyserne, så normeringer matcher de reelle behov (for læger, sygeplejersker, lærere osv.), og funktionsproblemer bliver løst. Det er ikke færdige forslag, som præsenteres her, men der indkredses forhold, der presser sig på som elementer i *en samlet kvalitetsreform*. Især disse ønsker og elementer er relevante:

Medarbejderindflydelse

Få kan være i tvivl om, at der kunne hentes mange gevinster – gratis endda -, hvis de offentligt ansatte blev taget mere med på råd og blev givet adgang til større medbestemmelse. Det kan formuleres lige ud ad landevejen som spørgsmål om at drage nytte af de ansattes faglighed, kreativitet og erfaringer, eller det kan kaldes mere fint for ”medarbejderdreven innovation” – lige meget hvad, så handler det basalt om at give alle direkte og reel indflydelse i hverdagen. Medindflydelsen må gælde alle relevante arbejdsforhold, arbejdstilrettelæggelsen og arbejdstiden, og der må både være en individuel og en kollektiv tilgang hertil. Som strategi må medbestemmelse gælde kollektiv indflydelse, bl.a. gennem SU- og MED-systemet. På store arbejdspladser kunne der eventuelt også oprettes ”innovationsfora” med systematisk behandling af medarbejderforslag - ”kaizen”-møder (medarbejdermøder under LEAN-metoden) og trivselsdage er ikke nok.

Initiativer vil samlet kunne hjælpe med til at sikre en bedre organisering af arbejdet, bedre samarbejde og vidensdeling, kvalificere ledelsesarbejdet – og først og sidst vil det gennem bedre kvalitet i arbejdet kunne give gevinster til både de offentligt ansatte selv, institutionerne, politikerne og borgerne. Ansvarligheden vil stige, og det samme vil trivslen, mens stress vil blive reduceret. Øget medindflydelse er et højt prioriteret ønske på medarbejderside. Dokumentationsarbejdet ville også vinde ved det. Det forudsætter dog, at ”manualiseringen” af virket i de offentlige institutioner reduceres kraftigt, og at en anden tillidsbaseret udvikling

sættes i gang, så fagligt forsvarligt arbejde også kan hvile på medarbejderkompetencer og medarbejderskøn. Set i forhold til mange andre lande er medarbejderindflydelsen ikke ringe i Danmark; men den skal øges yderligere – også fordi den er en innovativ kraft i samfundet, som gavner vækst og velfærd. Alligevel må man konstatere fra undersøgelser, at ønsket om medinddragelse langt fra bliver efterkommet overalt. Det bremser indsats og udvikling. Der er derfor brug for regler og aftaler, der i praksis kan sikre medarbejderindflydelsen. Der er al mulig grund til at bygge på de ansattes faglighed (deres forståelse og kunnen), deres viden (kundskaber og erfaringer), engagement (motivation og idérigdom) og omsorg (lysten til at hjælpe andre mennesker). Det er alene modvilje fra arbejdsgiverside - begrundet i ledelsesretten – og mere alment traditionalisme, der står i vejen for øget medarbejderindflydelse.

Efter- og videreuddannelse af ansatte

At øge de ansattes kvalifikationer - deres viden, kunnen, forståelse og indsigt - er et lige så væsentligt pejlemærke. Det har arbejdsgiverne også megen gavn af. Efter- og videreuddannelse må have et gevaldigt niveauløft, hvis det offentlige skal kunne tackle sine aktuelle og ikke mindst fremtidige mandskabsproblemer, og hvis lønmodtagernes ønsker skal tages alvorligt. Hos dem er efter- og videreuddannelse højt prioriteret ved siden af løn. Alle grupper må med i et sådant løft. Alternativet kan være, at grupper af ansatte forlader den offentlige sektor. Befolkningens stigende forventninger til kvaliteten i de offentlige ydelser og de ansattes kvalifikationsbaggrund for at imødekomme dem forekommer ikke at dække hinanden i dag. Derfor er oprustning gennem fælles aftaler og beslutninger helt påkrævede. En mere og mere vidensbaseret samfundsudvikling stiller ganske enkelt krav om satsninger her; og når man ser på uddannelsesbudgetterne i mange offentlige institutioner må der nærmest rystes på hovedet over mulighederne. F.eks. skal 55 sygeplejersker på en afdeling af Aalborg Sygehus deles om 38.000 kr. gennem et helt år til efter- og videreuddannelse. Det forslår intet. Og visse andre steder er der endnu mindre til rådighed. Det er således beslutninger om oprustning, der skal få ambitioner, ressourcer og resultater mobiliseret i en ganske anden skala end hidtil. Men det er langt hen ad vejen et fællesprojekt for medarbejder- og ledersiden. Det er imidlertid ikke kun "livslang læring", der må dagsordensættes; "livsvid" uddannelse eller læring er lige så vigtigt, så flere aspekter af lønmodtagerinteresserne kan dækkes ind. Velfærden dækker mange aspekter, herunder også sammenhængen mellem arbejds- og familieliv. Samspillet mellem en offentlig kvalitetsreform og overenskomstfornyelser kan også forbedres. Der er også rettighedsaspekter omkring efter- og videreuddannelse, som må fastslås.

Ansættelses- og arbejdstidsreformer

Det offentlige er kommet i en ny arbejdskraftsituation, som vil blive forværret fremover. Normeringer bliver et hovedproblem. Alligevel sker der kun langsomt ændringer af personalepolitikker og brug af personale. F.eks. er der mange deltidsansatte i stat, regioner og kommuner, der kunne tænke sig et heltidsarbejde, men som bliver forhindret heri af traditioner og indarbejdede rutiner for brug af bestemte typer af arbejdskraft. Det ville være udmærket med garantier for heltidsbeskæftigelse, hvis de ansatte selv ønsker det. Men det er klart, at en sådan garanti er lettere at udstede til sygeplejersker end det er til rengøringsassistenter, hjemmehjælpere og deltidslærere. Der må ske en grundig granskning af muligheder og konsekvenser af ændringer i ansættelsesformer og arbejdstidsmønstre. Dette kunne hensigtsmæssigt gøres ved nedsættelse af en arbejdsmarkedskommission, hvor parterne også får sæde, og hvor større ændringer forberedes. Den sluttelige beslutningsrunde er dog politikernes (og det er ligeledes påkrævet med lovændring p.g.a. frigørelsesattester m.v.). Ændringsbehovene presser sig på. Det offentliges brug af embedsmandsansættelse har f.eks. ændret sig radikalt gennem

de seneste to årtier, men vi har stadig en tjenestemandsløst helt tilbage fra 1969. Den bør revideres, og det bør ske i en samlet reform af ansættelsesformer og arbejdstidsregler. Tilsvarende kunne det være fornuftigt mere langsigtet at få sikret tilgangen til uddannelser, der retter sig specielt mod det offentlige, og det kunne fremmes ved aftaler om rammer, ressourcer og reguleringer. Det er faktisk lige så påkrævet, hvis de fremtidige arbejdskraftbehov skal dækkes. Og endelig må ændrede præferencer og prioriteringer på lønmodtagerside være et pejlemærke for den måde, arbejdsgiverne disponerer på. Lønmodtagere må dog også udvise mental mobilitet, turde flyttes sig. Og det kræver igen tryghed. På kollektivt niveau kunne den foreslåede arbejdsmarkedskommission være et velegnet forum til redelig udredning af behov, ønsker og handlemuligheder, så der politisk kan træffes mere informerede beslutninger med indbygget fremtid. Fælles forhandlingsstyring er en fornuftig styringsramme.

Belønningssystemer

Traditionelt sættes der lighedstegn mellem løn og belønning i det offentlige. Det er langt hen ad vejen stadig en gyldig sammenhæng. Men løn er for det første ikke den eneste form for belønning, og for det andet er løn heller ikke i dag ensbetydende med fælles løntrin, indplaceringer og lange anciennitetsforløb. I dag må man dog sige, at det offentlige står over for problemer med et lønniveau for brede grupper, som ikke vil forblive i det offentlige uden mærkbare forbedringer.

Der er flere måder, man kan tale om belønninger på i det offentlige ud over løn: godt arbejdsmiljø, kurser, efteruddannelse, frynsegoder (fitness, bredbånd, sundhedsforsikringer osv.), tid (f.eks. ekstra ferie) og forfremmelser m.v. Men for arbejdsgiveren ville en af de mest oplagte goder også være den billigste: ros! Og alligevel rationeres ros kraftigt. Omvendt er der ingen, der kan bruge utroværdig ros til noget. Reelt betyder anerkendelse, respekt, retfærdig behandling og andre ikke-ressourceafhængige ting dog overordentlig meget for lønmodtagerne. Her har lønmodtagere og ledere et område, hvor der kan forbedres kraftigt. Anerkendelse og respekt hænger på mellem menneskelige relationer, og der kunne hensigtsmæssigt belønnes langt mere ad den vej fremover. Seniorordninger og andre personalepolitiske tiltag bliver det helt nødvendigt at få opprioriteret, også hvis man skal kunne holde offentligt ansatte fra at gå på tidlig pension. Rummelige og individuelle seniorordninger med fuld pension må efterlyses.

Med hensyn til løn er de store og mindre vellønnede grupper af offentligt ansatte interesseret i en høj grundløn og mindre interesserede i individuelle tillæg (og især ikke, hvis disse bliver tildelt efter subjektive kriterier af en leder, og det er engangsbeløb). Andre grupper med stor selvstændighed i opgaveudførelsen er måske mere interesserede i resultatorienterede lønandele og permanente tillæg. Den mindst ringe lønmodel kunne bestå af en høj grundløn og tillæg, som der procentvis må sættes en overgrænse for (under 5 % f.eks.) som en sigtelinie. Samtidig kan kriterier for tillæg afpasses med områdets karakter, hvor især arbejdets organisering er vigtig. Da meget af arbejdet i det offentlige er teambaseret, må kollektive lønformer have en stærk placering. Meget vigtigt er det, at få processerne til at blive åbne og demokratiske, så det faglige selvstyre kan vise sin duelighed, og alle grupper kan føle, at de har haft indflydelse på de lønformer, som de skal leve med. Hvis løn ensidigt bliver brugt som et ledelsesinstrument, kan det blive kontraproduktivt (foruden at arbejdet bliver meget bureaukratiseret og belastende for de decentrale ledere). Det offentlige har traditionelt konkurreret på andet end løn. Løn er reelt mere en vedligeholdelses- og anerkendelsesfaktor end en rekrutterings- og

motivationsfaktor i det offentlige; så det skulle ikke være umuligt at arbejde med en dobbelt-hed i løndannelsen. Større ændringer af lønssystemet og lønrelationerne – så mere retfærdige lønforskelle blev fundet, også med kønsaspektet for kikkerten – kunne fornuftigvis forberedes i den arbejdsmarkedskommission, vi foreslår nedsat. Det mere mellem- eller langsigtede perspektiv fordrer hjælp og ”skub” udefra. Forhandlingssystemerne i det offentlige kan siges at være i behov for ”produktudvikling”, også så der kan støttes bedre op om kvalitetsudvikling. Hvad der skal undgås, er, at ”firmatiseringen” af det offentlige får negative indvirkning på arbejdet og kvalitetssikringen. Det kan processer med fællesbeslutninger mellem arbejdsgi-ver- og arbejdstagerside bedst sikre.

Ledelse

Attraktive arbejdspladser og god ledelse i det offentlige hænger sammen. Det er kvalitetsdi-mensioner af betydning. Når der kan konstateres så mange psykiske arbejdsmiljøproblemer i det offentlige, og når sygefravær, stress og udrændthed må registreres som stigende, hænger det gerne sammen med dårlig ledelse og ubehag ved moderniseringsbetingelser. Mange ansat-te har så at sige ”ondt i ledelsen”. Det sker, når ledere glemmer, at ledelse handler om menne-sker og ikke om matrixer, mekanik og målinger. Der skal gives mening til arbejdet, og det, man laver, skal være meningsfuldt. Samtidig har mange decentrale ledere urimeligt uklare roller og lider under utilstrækkelig skoling og efter- og videreuddannelse. En ledelsesreform skal bygge på ledernes positive betydning og medvirken til sikring af kvalitet i arbejdet, i ydelserne og af den offentlige sektor. De er placeret i nøglepositioner, og de må behandles og hjælpes med tilsvarende opmærksomhed og ressourcetilførsel. Lederne skal have uddannelse, støtte og spillerum samt agtværdig belønning (Pedersen et.al. 2008). Også den decentrale le-delse. Så vil medarbejderne også bakke op. Der er sket en anerkendelse af ledernes betydning, og der er fra forvaltningsside allerede sat mangeartede efter- og videreuddannelsesforløb i gang; men en samlet ledelsesreform kan hente åndelig næring fra andet og mere end NPM-ideer og nye managementfilosofier. Her kan mange penge være spildt allerede. Derfor er det også indholdet i lederuddannelse og ledertræning, det drejer sig om at normere anderledes. Man kan ligefrem tale om behovet for en ”resocialisering” i takt med, at forståelsen for de-mokratiske værdier i og bag det offentliges virke bliver udbredt. Der er mere end en værktøjs-kasse på spil. Naturligvis skal der ske faglig-professionel dygtiggørelse, men den er intimt sammenhængende med en værdimæssig profilering af lederarbejdet. Lederrekruttering bør ligeledes kunne tage bestik af det, ligesom fremtidige belønningssystemer bør indrettes med afsæt heri. Den fokus, der naturligt må være på lederrekruttering, når så mange skiftes ud de næste ti år, må dog følges af bedre muligheder for at kunne ”skille sig af med” dårlige ledere. Lederroller og -kvalifikationer skal sættes på dagsordenen.

Styrings- og målingspraksis

Moderniseringerne har ændret de administrative systemer. Det kan se ud, som vi er gået fra forudsigbare, uvildige og bureaukratiske administrationer til konkurrenceorienterede og kon-trollerende. Reelt er det dog mere kompliceret med fortiden, som vi ved for lidt om. Nu er der imidlertid skabt konkurrencelignende vilkår, synlighed og resultatorientering; og når fritvalg-sordninger, kvalitetsstandarder og brugerrettigheder er etableret, sættes der ind på at lade bru-gerne og deres oplevelser være det, der fremover skal bestemme, hvordan det offentlige skal styres og måles. Behovene går imidlertid i andre retninger. Det er ikke forkert at bruge bru-gervurderinger, men kun som én slags input til styringen af det offentliges serviceaktiviteter og som korrektiv til dårlige politikker. Politikere og ansatte må ligeledes være ved roret; de må ”mægtiggøres” lige så meget som brugerne. Det medborgerperspektiv er primært, er vores

påstand. Der må ganske enkelt arbejdes på at reducere den konflikt, der er, mellem den institutionelt definerede kvalitet, den brugeroplevede og den faglige (medarbejderoplevede) kvalitet. Mål og målinger indrettes efter andet og mere end brugertilfredshed, og det hjælpes på vej ved dialoger i institutionerne. Mening i en administrativ sammenhæng er ikke det samme som mening i en omsorgsfaglig. Men ”minut- og regeltyranni” skal undgås, og det skal være meningsfuld dokumentation, der laves. Indholdet i ydelser spiller afgørende roller for, hvad der kan gælde som retvisende og brugbare indikatorer for kvalitet. Det skal undgås, at man har situationer med mål uden mening. På de enkelte serviceområder må der laves specifikke og accepterede dokumentations- og målesystemer, som kan bakke op om kvalitetssikring og udvikling, og som har større sikkerhed for at blive brugt – modsat i dag, hvor megen dokumenteret information om produktivitet i institutionerne f.eks. ikke bliver brugt særlig meget. Og så kan den politiske rammesætning blive mere klar. Det kan betale sig at dele viden. Kvalificering af den politiske beslutningstagen må også ske ved en ny systematisk vidensopbygning om årsag-virkningsforhold og metoder. Den er i dag i fare for at blive prissat i brugererfaringer, udliciteringer og privatiseringer. Der er en pointe, at det ikke er muligt at fastskrive én model for kvalitetssikring og kvalitetsmåling og på forhånd, men at det må ske områdespecifikt og med alle aktører involveret.

Reel ytringsfrihed for offentligt ansatte

Ikke sjældent får offentligt ansatte problemer med arbejdsgivere, fordi en ansat offentligt har kommenteret forhold i forvaltningen eller udtalt sig generelt om det, han eller hun er mest interesseret i og ved mest om, nemlig egne arbejdsforhold og forvaltningsvirket. Det ender nogle gange med afskedigelser; og så kan der køre sager. Det er især i sundhedssektoren og inden for det sociale område, at der er opstået sådanne konflikter og sagsforløb. En del af disse havner hos Folketingets Ombudsmand – fordi der er ytringsfrihed for offentligt ansatte. Der er endog tale om en grundlovssikret sådan. Antallet af sager er steget ganske betragteligt i forbindelse med Strukturreformens sammenlægnings- og omstillingsprocesser. De retslige rammer kunne man tro, var forholdsvis klare, men det har vist sig ikke at være tilfældet; og dernæst forholder det sig sådan, at ledelsers adfærd kan være i klar modstrid med regel- og normsættet. Der er både institutionelle og adfærdsproblemer at tage fat på. I dag giver forholdene bred utryghed blandt de ansatte. Ud over spørgsmålet om jobbet er der sociale og psykologiske faktorer på spil, som kan være ødelæggende for et ansvarligt og engageret stykke arbejde. Faggrupperne kan ikke levere en optimal indsats, hvis de bliver bange for at meddele omverdenen om kritiske eller kritisable forhold. Derfor må det tilsikres, at de ansatte får lov til at bruge deres grundlovssikrede ret til at udtale sig. Der er behov for opstramning af regelsæt og en stærkere normstyring på området. Det må videre indgå i en ny lederuddannelse. Det er faktisk af overordentlig stor betydning, at dem, der ved mest om, hvad der foregår i den offentlige sektor, også giver en informeret offentlighed og politikerne mulighed for at danne sig et indtryk af, hvad der sker, så gode beslutninger kan tages. De forskellige hensyn, der skal løftes i forbindelse med sagsbehandling og serviceproduktion må afvejes nøje. Det bør være en pligt at sige sin mening og en ret at gøre det uden frygt. Øget og reel ytringsfrihed er ikke kun noget, de ansatte har gavn af; den vil i sidste ende tjene demokratiet, og derfor er den et kvalitetselement.

Værdireform

Mellem forside og bagside på dette skrift er argumentationen klart rettet mod ny besindelse på de fælles værdier og hensyn, der skal gavne borgerne og samfundet. Det har både empiriske og normative begrundelser. Den universelle velfærdsstat er sat på spil med NPM-reformerne.

De fælles værdier, der skal værnes om, er indskrevet i den offentlige etos, og de realiseres gennem arbejdet i institutionerne og ved serviceydelser. Det ligger på afstand af de formuleringer af "værdier", som institutionerne har lært at lave gennem de senere år, hvor næsten nyreligiøse formuleringer af "vision" og "mission" er fulgt op af gode råd om, hvordan man skal opføre sig. Det er forbavsende ens formuleringer, der ses; men det har kun indirekte noget at gøre med det, vi forstår ved værdireform, nemlig en offentlig fastslåen af overordnede hensyn og krav til offentlig virksomhed. NPM får implementeringen til at omforme værdier. Lederne og de ansatte må forpligtes over for andre værdier end dem, der er bundet til institutionens effektivitet og "bundlinie". Et værdikodeks, der alene retter sig mod ledernes personlige egenskaber, griber alt for kort. Et overordnet værdikodeks bør lovfæstes, hvor der også trækkes grænser for privatisering og udlicitering på de områder, der arbejder med mennesker, hvor der sikres forskningsfrihed og lignende umistelige værdier på de forskellige felter. I EU-sammenhæng defineres disse som "services of general interest", og der søges lagt en urørlighedszone omkring dem (mod liberalisering etc.). For vores universelle velfærdsstat må en tilsvarende øvelse gennemføres og resultere i et udvidet værdikodeks. Og det vil være et fælles afsæt for at undervise i offentlig etos og for at udvikle belønningssystemer, som relaterer sig hertil. Ansvarlighed og forpligtelser kan også styres adfærdsmæssigt ad den vej. Den politiske sfæres egenart er dog afsættet. På hvert institutionsområde kunne ledere, ansatte, politikere og borgere gennemføre øvelser med at fastslå institutionens individuelle nytte, udvidede nytte og bidrag til fælles værdier. Det er bl.a. ved regelmæssige gentagelse af sådanne dialoger, at både det lille og i sidste instans det store demokrati kan holdes levende.

6.3. Kvalitetens tid?

Med det sidste reformelement, en tiltrængt værdireform, sættes kvaliteten af den offentlige sektor igen på dagsordenen, så demokrativærdier, økonomiværdier, retfærdigheds- og humane værdier kan tænkes sammen og skabe orienteringsramme for en faglig, social og kulturel udvikling af opgavevaretagelsen i det offentlige institutionssystem. Det er netop udvikling og ikke afvikling af den universelle velfærdsstat, der må stilles op som hovedproblemstillingen. Det er i forhold til det, at "kvalitet" må indholds- og retningsbestemmes. Man kunne også kalde det ønsker til en ny samlet tillids- og velfærdsreform, hvor *tilliden* går på den gensidighed og tiltro til andre, som kontraktualisering har nedbrudt, og *velfærd* går på at få sat dækning af behov ind som det centrale frem for private ønsker og nyttekalkuler. Og som statsborgere er vi selv med til demokratisk at bestemme, hvordan de offentlige politikker herfor skal udvikles. Statsborgerrollen, demokrati, social kapital og velfærd hører sammen. En "kvalitativ" forbedring af det offentliges virker er ikke sikret ved moderniseringer af det offentlige ud fra privatsektormodeller og snævre effektivitetskriterier, som NPM-bevægelsen har betjent sig af, og som med regeringens kvalitetsreform har fået en fornyet formulering. I denne er øget velfærd og øget arbejdsglæde hos de ansatte postuleret som noget, der kan realiseres samtidigt ved at følge planens anvisninger. Og her synes den generelle stats- og bureaukratikritik i NPM-bølgen at indgå i noget speciel alliance med mere kortsigtede regeringsbehov for at fremstå med vælgertække og "blød" arbejdsgiverprofil over for de ansatte. Regeringens kvalitetsreform er imidlertid først ved at komme i en implementeringsfase, så der må ud over de historiske og institutionelle analyser bygges på indirekte "bevisførelse" og sandsynlighedsudsagn. Meget peger dog på den vurdering, at der er nok så meget symbolsk karakter over de politikker, som er annonceret over for personalet, men at de sikre resultater er systematisk videreførsel af NPM-moderniseringen.

Forvaltningsreformer har generelt vist sig at være afhængige af mange faktorer: institutionelle arrangementer, stiafhængigheder, aktører og aktørkonstellationer, ideer og beslutningsanliggender. Der må også være specielle politik-vinduer, der åbner sig, for at ellers præcise ideer kan få ben at gå på i forvaltningsvirkeligheden. Rammebetingelser må ligeledes inddrages. Så der er ofte et begrænset spillerum for gennemgribende reformer. NPM-moderniseringerne har imidlertid virket gennem så lang tid, at det har kunnet lade sig gøre at nå ud over inkrementalistiske forandringer. Nu har moderniseringerne fået tvingende karakter. Det får følger for personalet og institutionerne: stærkere styring af arbejdet, lavere normeringer, nye vurderings- og dokumentationskrav osv. Også bureaukratiet ses og bruges som instrument for NPM; og som dokumentations- og styringsapparat bliver det virkelig bureaukratidrivende. Tællelighedens regime bliver en ekstra, negativ bureaukratisering. Et yderligere paradoks ligger i, at når der skal dereguleres, kræves der reelt mere regulering, mere bureaukrati, for at man kan gennemføre de intenderede ændringer, og for at man kan kontrollere, at kontrakter overholdes (jf også Majone 1996). Bureaukrati diskrediteres, solidariske elementer afvikles, institutionskonkurrencen og egoismen skærpes og borgerne får nok øgede exit-muligheder, men ikke flere ressourcer. Internt i den offentlige tegner udviklingerne et scenarie, hvor firmatisering og manualisering ovenfra og øget brugerstyring nedefra effektivt sætter institutionerne og de fagprofessionelle under pres.

Interessant nok er der gennem de seneste år sket det i flere lande, at man er begyndt at lede efter alternativer til de mest radikale styringsdoktriner i NPM. Det gælder lande som New Zealand, Australien, Canada, USA og England, som bl.a. prøver sig frem med øget digitalisering af administrative processer og managementsystemer, øget demokratisering m.v. (Dunleavy et.al. 2006). Begrundelsen for kursændringer i forvaltningspolitikken er disse steder den samme: at NPM ikke fører de lovede forbedringer med sig, men udadtil reelt mindsker borgernes kapabiliteter til at hjælpe sig selv (og prisgiver dem, der ikke har ressourcer nok), og indadtil fører forvridninger og omstillinger med sig, som skaber mindre i stedet for større arbejdsglæde. NPM er blevet midaldrende – og der er også klare tegn på en alvorlig midalderskrise. Danmark hører imidlertid til den gruppe af lande, hvor NPM stadig for lov at inspirere og dominere – næsten hegemonisk -, og hvor det nyeste skud på moderniseringsstammen, ”Kvalitetsreformen” fra 2007, heller ikke synes at støde på omfattende modstand fra personaleorganisationerne – men nok hos store grupper af ansatte især på sundheds-, undervisnings- og ældreområdet. Politikerne synes generelt stadig at acceptere en passiv forvaltningsrolle; de udviser i al fald en ringe grad af interesse i forvaltningspolitik. Men det har NPM jo også sagt, at de skulle!

Herhjemme har stat, regioner og kommuner ikke kun i ydre handlinger, men også i selvforståelse snart mere karakter af servicevirksomhed end af offentlig forvaltning. Men de styres selv som en bureaukratiseret sådan! Det er det store paradoks. Bureaukratiseringen er i én forstand øget, samtidig med at der er sat strøm til konkurrence, incitaments- og managementstyring. Spørgsmålet er, om det er kvalitetens tid, der er kommet?

Hvis man har kunnet læse sig gennem de foregående 90 sider, vil det være en meget uopmærksom læser, der ikke har konstateret, at forfatterne ikke deler optimismen på ”Kvalitetsreform 2007”’s vegne. Det gale er, at det er de forkerte strategier, der er blevet succesfulde, og som foreslås udbygget; og når det kan kaldes galt, beror det på, at de er på for stærk kollisi-

onskurs med den offentlige sektors og dermed den offentlige forvaltnings grundlag og grundværdier. Der er brug for en anderledes forståelse af betydningen af offentlig virksomhed. Kortsigtet er der derudover behov for flere og intelligente investeringer i offentlige institutioner og offentligt ansatte og de sidste kompetencer, så man kan sikre faglig forsvarlig implementering. Ellers lider kvaliteten i de offentlige ydelser og sagsafgørelser svindsot.

NPM-moderniseringen kombineret med den fornyede statslige styring giver de ovenfra dikterede virkebetingelser, som dels er i færd med at merkantilisere velfærd og omdefinere kvalitet til individuel tilfredshed, dels er med til at demotivere og dequalificere store grupper af offentligt ansatte gennem udhuling af deres autonomi - med kontraproduktive resultater for institutionsvirket og dermed for dækningen af befolkningens behov. Det sidste er det reelt velfærdsudfordrende. Ulighederne i behovsdækning vil true med at nå højder, der er ude at trit med rationaliteten bag velfærdsstaten og flertallets forventninger til offentlig behovsdækning. Øget indflydelse til brugerne kan ikke kompensere for disse kvalitative tab. Det er så også grundliggende borgerne og politikerne og ikke suverænt brugerne, der skal styre, som de aktuelle NPM-paroler ellers siger, og som den offentlige sektor er blevet rettet meget ind efter. Brugerønsker skal der altid tages hensyn til i arbejdet, men der må være en fælles politisk styring og bredere hensyn, der også afvejes. Billedligt talt kan det sættes på spidsen: er der kun brugeren "ved roret", kan vi fælles lide skibbrud. Som konstateret har mange borgere ikke selv ressourcer til at stille diagnoser eller stille krav om hjælp. Og behovsdækning er i høj grad et spørgsmål om lokalt institutionsvirke med professionelles, fagprofessionelles og andre ansattes samspil med borgerne.

Det er imidlertid mere på spil. Og det gælder især *den politiske og den administrative styring* men også centrale aspekter af *borgernes retssikkerhed*.

NPM har fået adskilt politik og forvaltning hårdt og effektivt. Moderniseringsbølgen har fremstillet afvikling af offentligt bureaukrati som en nødvendighed og ikke ladet det fremstå som det politiske valg, det er – og "nødvendigheden" er naturligvis dækket ind i en teknisk og apolitisk sprogdragt. Toneangivende aktører har også haft held til at få politikerne til at acceptere, at den offentlige forvaltnings interne anliggende skulle være noget, de kunne overlade til reformatorerne, de professionelle forvaltningsledere. De sidste har ikke kun været ledende embedsmænd selv, men også private konsulenter, der har leveret organisationsopskrifter til reformerne. Kritikken af det offentlige bureaukrati og den offentlige ressourcebeslaglæggelse – orkestreret af internationale organisationer - har været banebrydende for reformerne. Også for VK-regeringens kvalitetsreform. Det ligger der farer i. Kun at definere politikernes rolle som strategiudpegende er reelt at afvikle deres rolle i forhold til forvaltningen og at sætte dem uden den konkrete viden om implementering, der er nødvendig også for at kunne tage kloge politiske beslutninger. Sådanne bliver kun kloge, hvis man også er i stand til at anticipere og indkalkulere implementeringsproblemer. NPM-moderniseringen har her ført til et demokratisk underskud med delvis afkvalificering af politikerne – og med stærk styrkelse af de ledende embedsmændslag til resultat. At det er sket med stærk opfordring fra OECD, IMF og Verdensbanken gennem de seneste to årtier gør jo ikke dette resultat mindre problematisk. Privatsektormodellerne har i den offentlige sektor flere typer af perverterende effekter eller "policy disasters" (Dunleavy et.al. 2006). Det får endog forskere til at frygte en nedsmeltning af de demokratiske stater (Suleiman 2003). Om end det kan være en overdramatiseret fremstilling, hersker der ikke tvivl om, at det offentliges rolle og betydning i samfundet er sat til diskussion. Det skal også slås fast, at i stedet for at styrke, svækker delingen mellem politik og admi-

nistration politikerne. Og på bare mellemlangt sigt bliver politikerrollen da også så udtyndet, at man kan forudse problemer med at rekruttere kvalitativt godt til denne demokratisk set afgørende rolle.

Den bagvedliggende bureaukratikritik må ligeledes siges at være noget forfejlet. Bureaukratiske organisationer er ikke pr. definition stive, ineffektive og dinosauriske former for administration. Man kan tværtimod hævde, at de er nødvendige i en offentlig sammenhæng, også for at sikre borgerne rettigheder, ligebehandling osv. Markeds- og netværksformer har på ingen måde samme evner og kapabiliteter til at supplere og støtte andre organisationer i vores nutidige demokrati. Bureaukrati er nok formalisering, hierarkisering og specialisering af arbejdet i det offentlige, men det er også uvildighed, forudsigelighed og regelbaseret sikkerhed for normering af adfærd. Statens bindende autoritet må udøves regelret og ved, at der gives garantier for *procedurelt* korrekte fremgangsmåder (Olsen 2006). Hvis vi ser på bureaukratiet mere som institution end som instrument eller apparat, har man en nøgle til at forstå, at det politisk-administrative system må udvikle sig også på basis af en fast orden; "bureauet" har netop sin egen politiske og normative orden, der tackler konfliktløsninger og sikrer værdier for borgerne, hvad markeder og netværk ikke kan udvikle på samme måde. Bruger man bureaukratiet kun som instrument for en central styringsinteresse, kan irrationaliteter som det aktuelle dokumentations"tyranni" derimod tage over. Rationalitet og kontrol er i sidste instans politisk tildelt og legitimeret i offentlige bureaukratier, for der skal vogtes over konstitutionelle principper, lovgivning og professionelle standarder. Det er i første omgang retsstatens grundprincipper og i næste velfærdsstatens *offentlige etos*, der er på spil. Det kan begrundes nærmere.

Tidens opgør med bureaukratiet som institution har banet vejen for at installere en NPM-organisering i stedet, som lover hurtige, effektive og "ubureaukratiske" operationsmåder, og som ikke er bange for at tage et opgøre med de store grupper af offentligt ansatte. Det må ses som en del af den kamp, der foregår om den offentlige sektors dagsorden, rolle og størrelse, som også er *en kamp om institutionelle identiteter, magt og arbejdsmåder*. Kritikken af bureaukratiet og "bureaukraterne" har været med til at vinde bevidstheder om det ønskværdige i en ny rolle for det offentlige i forhold til borgerne: nemlig den alternative forestilling om det offentlige som et supermarked, hvor brugerne (dvs. borgerne) kan shoppe mellem forskellige udbudte serviceydelser, og hvor konkurrence forventes at disciplinere udbyderne. Myndighedsskarakteren af det offentlige tænkes reelt ud af det nye, alternative forståelse. Der opstår imidlertid hurtigt problemer, for efterspørgselsstyring og marked virker ikke på samme måde i det offentlige som i det private, ligesom forvaltningstraditioner og normer er anderledes. Og når konkurrencen ikke virker helt efter forvaltningsrecepterne, sætter der så ind med re-centralisering og ny statslig styring. Management ved hjælp af kontrakter og resultatstyring har i dag langt hen ad vejen afløst bureaukratisk ledelse og professionaliseret opgaveudførelse i det offentlige. Det har også resulteret i en kommerialisering af relationen mellem den politiske ledelse og borgerne i stedet for den forudsatte politiske relation.

Max Webers klassiske bureaukrati var en idealtipe (som han i øvrigt selv var noget bange for de historiske konsekvenser af). Et moderne bureaukrati er et historisk produkt, som er blevet omfattende. Det er indretning og brugen af det, der er afgørende. En forvaltning, der kører efter bureaukратиets grundværdier kan - ideelt set - være med til at sikre enhed, orden, koordination, præcision, uvildighed, forudsigelighed, ligebehandling, viden, institutionel hukommelse, loyalitet og kontinuitet på tværs af regeringsskifter. Det kan være med til at sikre grundlæggende borgerrettigheder og bekræfte offentlige dyder, hvad der må kaldes ubetinget

fortjenstfuldt. Men bureaukratiet kan ikke i sig selv levere adækvat behovsdækning! Det er opgaven for politikerne, de offentligt ansatte og lederne af institutionerne, og således en policy-specifik opgave, hvor der spilles sammen med borgerne (jf figur 8). Men bureaukratiet kan være med til at sikre, at spilleregler overholdes, at sagsbehandling er kompetent, at der gives garantier til borgerne, og at disse har adgang til at klage over forkerte eller uretfærdige behandlinger. Dermed er trygge, civiliserede rammer for den konkrete velfærdsproduktion ideel set garanteret. Det er ikke blevet dokumenteret, at de nye NPM-modeller har kunnet sikre tilsvarende, men vi ved stadig for lidt om den faktiske relation mellem organisering og adfærd. De mange moderniseringer, der har været foretaget, har været drevet mere af stærke ideologiske konventioner – eller doktriner – end af empirisk sikret viden (Lund 2008, Olsen 2006). Og det sker stadigt, hvad VK-regeringens moderniseringsreform er et godt udtryk for. Regler behøver f.eks. ikke nødvendigvis at betyde rigide adfærdsmåder hos personalet; de ansatte er jo netop skolet og kvalificeret til at tage konkrete afvejninger ind i sikringen af behovene. Tværtimod kan regler være med til at sikre velfærd og imødegå korruption (Rothstein 2003), som faktisk har vist sig at være en mere end latent fare i NPM-moderniseringerne. Der er i mange lande kommet skandaler, korruptionsanklager og i forlængelse af medieomtale også nye etikdiskussioner, efter at privatsektorforbillederne og kommerialiseringen er blevet indført som erstatning for gammelkendte, bureaukratiske dyder og organiseringer. Privatisering, udliciteringer og managementgørelse synes således at føre et etisk og moralsk fare med sig i den decentrale ”tilpasning” og ”fleksibilisering” af forvaltningsarbejdet (Marvic und Reichard 2005, Olsen 2006). Spørgsmålet kan rejses, om ikke en ”fremmed” handlingslogik er kommet ind i det offentlige (jf. figur 6) med deraf følgende forvridende effekter?

I NPM-moderniseringen bliver de fagprofessionelle omdefinert til bureaukrater, der skal tælle deres handlings-succeser. Og dermed kommer de faktisk til at handle ekstra ”bureaukratisk”. De ansatte skubbes i retning af en passiv, udførende bureaukratrolle i et maskinbureaukrati. En ny-taylorisme i den offentlige forvaltning er under udvikling. Det indebærer også en tendentiell dequalificering af grupper af offentligt ansatte, og det er ikke den eneste fare indbygget heri. Den instrumentelle brug af bureaukratiet kan virke hæmmende både for forvaltningsarbejdet og for en produktiv forståelse af bureaukratiet som væsentlig institution til afskærmning af velfærdsproduktionen. Peter Dahler-Larsen har ganske udmærket udtrykt den negative spiral, som sættes i gang, når ”kvalitets”-modernisering bureaukratiseres: ”Når kvalitetsopfattelsen bliver bureaukratisk, mister kvaliteten sin betydning af noget ekstraordinært og efterstræbelsesværdigt. I stedet fokuserer bureaukratiet på at undgå kritisable fejl. Kvalitetsbegrebet skifter karakter fra offensivt til defensivt. Samtidig skubber kvaliteten sin opmærksomhed væk fra påskønnelse, interpretabilitet og kritik over mod foregribende afsikring af de forsvarlige minimumsstandarder” (Peter Dahler-Larsen 2008, p. 176).

En institutionel forståelse vil tildele bureaukratiet en anden rolle – og friholde de fagprofessionelle for en sådan. Bureaukratiske regler fremmer reelt demokratisk lighed, fordi de ser bort fra rigdom og andre besiddelsesressourcer, som borgerne måtte have, og som vi ved, er meget ulige fordelt. Markedets effektiviseringer er blinde over for allerede givne uligheder, og derfor kan en universel velfærdsstat ikke forlade sig på sådanne forvaltningsprincipper. I så fald indføres neoliberale og konservative systemværdier, der er den universelle velfærdsstat helt fremmed. Det er også sådan, at jo mere der sker en afprofessionalisering og afbureaukratisering af arbejdet i de offentlige institutioner som produkt af den siddende regerings ønsker og interesser, jo vanskeligere bliver det også at tjene fremtidige regeringer og samfundsinteresserne i øvrigt (Sulaiman 2003).

Den generelle NPM-kur for den offentlige forvaltning har ikke virket formålstjenlig. Det er en anden slags forvaltningsreform, der er brug for. Administrative reformer må meget nøje afstemmes med opfattede behov, traditioner og ressourcfordelinger i hvert enkelt politisk system. En dansk kvalitetsreform er i den henseende stadig noget, der skal skabes, for det er og bliver ikke realiseret med de planer og ideer, der er ved at blive implementeret, og som ikke bryder med NPM-doktrinerne. "Kvalitetsreformen" fra 2007 styrker dem øjensynligt! Det er det paradoksale resultat af gennemførelsen af den "blødt" indpakkede "kvalitetsforbedring".

Liberale og konservative systemprincipper er den universelle velfærdsstat fremmed, og det gælder i nok så høj grad neoliberale markeds- og ledelsesprincipper. Mulige elementer i en ny realistisk og aktuel kvalitetsreform er der peget på i sidste kapitel, men de skal også forstås på basis af den videre indlejring i en politisk-administrativ styring, der både kvalificerer politikernes beslutninger og giver bureaukratisk stabilitet til de offentlige velfærdsinstitutioner. Det er et bredere repertoire af overlappende og supplerende former for styring og koordination, der skal til på den anden side markeds- og netværkssløsningerne. Offentlige institutioner – politikere, offentlige ledere og ansatte – må være bevidste om deres særlige etos og procedurerelle rationalitet ved at imødegå selvsk magtudøvelse og ressourceafhængighed. Så kampen om en kvalitetsreform er ikke kun spørgsmål om administrativ reorganisering og effektivitet og efficiens, men inkluderer ved siden af ledelses- og styringsprincipperne også spørgsmål om symboler, legitimitet, etos og identitet.

Den universelle velfærdsstat definerer borgerne som nogle med både rettigheder og pligter i forhold til fællesskabet. *Alle skal behandles med lige omtanke og respekt, der skal forvaltes uvildigt, og det offentlige skal sørge for at give alle borgerne ressourcer, så de kan prioritere selv. Det er overordnede principper.* Alle former for livsprojekter skal nemlig respekteres. Det sker ikke altid; og ofte forekommer der svigt, fejlskøn og dårlig service i det offentlige. Det må de ansatte og institutionerne vedstå sig – og få korrigeret, også med brugernes hjælp. Overbureauokratisering er også af det onde. De ansatte – og især de (fag)professionelle – kan ikke undslippe et både personligt og professionelt ansvar. Også for, at der forvaltes forsvarligt med skatteborgernes penge. I den henseende har moderniseringsbølgerne effektivt skærpet opmærksomheden om det offentliges økonomiforbrug, og det skal ikke ubetinget bedømmes negativt, at det ikke længere er økonomiske bekvemmelighedshensyn, der dominerer i det offentlige. Kvaliteten af den offentlige sektor og kvaliteten i virket hænger sammen, og formidles af institutionernes og de ansattes dygtighed, motivation, produktivitet og ansvarlighed – og er så naturligvis også afhængig af en tilstrækkelig bemanning af institutionerne. Det sidste er også kvantitativt aspekt af kvaliteten. Fælles sikring, udvidet nytte for befolkningen såvel som individuel nytte for den enkelte af offentlige institutioner og aktiviteter sætter nemlig også bevidsthedsmæssige spor. Beslutninger, virkebetingelser og identitetsdannelse hænger sammen, hvad der tilsiger fælles dialoger og forvaltningsudviklinger. Det gælder, at kun gode processer kan producere robuste resultater, og først sådanne kan vedblivende sikre den faglige stolthed som offentlig ansat, som er så påkrævet for et arbejde for fællesskabet.

Især ved at anlægge et *institutionelt syn* på moderniseringen af den offentlige sektor bliver man i stand til at se flerdimensionaliteten i de pågående "kvalitetsmoderniseringer" – og manglen på reel kvalitet set fra henholdsvis en politikervinkel, en organisatorisk (hvor både ansatte og decentrale ledere har meget "i klemme") og fra en borgervinkel. Kvalitetsreformar-

bejdet er et godt eksempel på, at den ”kulturelle kompatibilitetstest”, som moderniseringen startede (March og Olsen 1999), delvist har stået sin prøve, hvorefter reelle omfunktionaliseringer af forvaltningspolitikker har kunnet lade sig gøre. Der har skullet vindes bevidstheder, normer, værdier og handlekodekser har skullet ændres, før de faktiske reformer har kunnet sættes igennem herhjemme. Men det sker ikke uden indbyggede spændinger, modsætninger og kampe – og heller ikke uden, at perverterende effekter af kvalitetsmoderniseringen bliver gjort synlige. Attituder og adfærd præges til stadighed af nye sager, kortsigtede inddæmningsforsøg og mere langsigtede strategiske kalkuler fra dominerende aktørers side.

Et *systemperspektiv* på den ene side og et rent *symbolperspektiv* på den anden har hver især deres styrker: systemperspektivet over for ledelses-, koordinations- og systemproblemer, der skal løses i det offentlige, hvor decentraliseringer har skabt en meget stor politisk og organisatorisk kompleksitet, og symbolperspektivet over for den italesættelse af forandring som et gode i sig selv og med ”kvalitet” som noget ensidigt positivt og lykkebringende i moderniteten. Meget er tom ”kvalitets”-snak, symbolpolitik. Forklaringsmæssigt kan der dog også være begrænsninger ved perspektiverne, specielt når det er længerevarende forløb og processtrukturer, der analytisk skal afdækkes. Styrings- og ledelsesperspektivet er – sagt kort og spidsformuleret - for ensidigt og for funktionelt, for systemisk lader det sig ikke at gøre at styre virket i de mange offentlige institutioner ovenfra-ned og ud fra rent organisationsfunktionelle overvejelser. Der overfokuseres her ganske nemt på ledelsens instrumentelle betydning og handlefrihed, og der lægges ofte for meget vægt på en rationel forståelse af de offentlige organisationer. Og symbolperspektivet erkender eller respekterer ikke altid de reelle forandringer af velfærdsstatens organisationer og virke, der finder sted, men hæfter sig mest ved sprogliggørelsen af behovet for at være ”moderne”, både i den offensive udgave og i den mere defensive af moderniseringerne (”damage control”). Det er mere end et modefænomen, vi har med at gøre, for NPM-moderniseringen udtømmes ikke med buzz-words, kvalitets-spin og symboler, ligesom det er noget mere langsigtet, de strategiske, organisatoriske og kulturelle moderniseringselementer har sigtet på at ændre. Meget mere er i og står på spil.

Kvalitetsreformen sætter en offentlig ramme for kampen om identiteter, magt og måder at operere på; og den kamp har mange arenaer. Der er god grund til at værne om det parlamentariske demokrati og medbestemmelsesmulighederne for befolkningen – også i egenskab af brugere som korrektiv til utilstrækkelig professionalisme i forvaltningen. Det er den fælles og individuelle behovssikring, der skal garanteres, for i sidste instans er det spørgsmålet om, hvad der er menneskeværdigt liv og fælles, offentlige sikringer heraf, der er den overgribende referenceramme. Det må servicearbejdet og professionalisering som de ansattes foretrukne strategivalg også respektere. Vi er som statsborgere alle med til at sætte demokratiske rammer for foretagsomheden og for realisering af de menneskelige værdier, vi kan mødes om.

Litteratur:

Ahler, T.B., Christensen, M. og Sørensen, J.: *Notat om Benchmarking af den offentlige service*, Fokus, København, 2005

Andersen, Jørgen Goul: "Public Support for the Danish Welfare State", pp. 75-114 in Erik Albæk et.al. (eds.): *Crisis, Miracles, and Beyond – Negotiated Adaptation of the Danish Welfare State*, Aarhus University Press, Aarhus, 2008

Andersen, Jørgen Goul: *Conceptualizing Welfare State Change*, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, Aalborg, 2007

Andersen, Jørgen Goul: "Danskernes opbakning om velfærdsstaten – urokelig, påvirkelig eller skrøbelig?", pp. 117-128 i Jørn Henrik Petersen og Klaus Petersen (red.): *13 udfordringer til den danske velfærdsstat*, Syddansk Universitetsforlag, Odense, 2004

Andersen, J.G. and Hoff, J.: *Democracy and Citizenship in Scandinavia*, Palgrave, Basingstoke, 2001

Andersen, J.G., Torpe, L. & Andersen, J.: *Hvad folket magter – Demokrati, magt og afmagt*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2000

Andersen, Linda (red.): *Kvalitetens veje og vildveje – om modernisering, kvalitet og udvikling i det sociale felt*, Erhvervs- og voksenuddannelsesgruppen, RUC, Roskilde, 1994

Andersen, Niels Åkerstrøm: *Borgerens kontraktliggørelse*, Hans Reitzels Forlag, København, 2003

Andersen, Niels Åkerstrøm: *Diskursive analysestrategier*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København, 1999 (engelsk udgave 2003)

Andersen, Niels Åkerstrøm: *Udlisering – Strategi og historie*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, Frederiksberg, 1997

Andersen, Niels Åkerstrøm: *Selvskabt forvaltning*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København, 1995

Andersen, N. Å. og Born, A.W.: *Kærlighed og omstilling – Italesættelsen af den offentligt ansatte*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, Frederiksberg, 2001

Andersen, Vibeke Normann: *Udbredelsen af nye styringsinstrumenter i de danske kommuner*, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg, 1996

Blom-Hansen, J., Elklit, J. og Serritzlew, S. (red.): *Kommunalreformens konsekvenser*, Academica, Århus, 2006

Beck Jørgensen, T. og Melander, P. (red.): *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1999 (1992)

Beck Jørgensen, T. (red.): *På sporet af en offentlig identitet*, Aarhus Universitetsforlag, Århus, 2003

Beck Jørgensen, T. og Melander, P. (red.): *Livet i offentlige organisationer*, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1999

Bild, Tage m.fl.: *Arbejdsliv og politik – signalement af lønmodtagere i det 21. århundrede*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, Frederiksberg, 2007

Bjørnholt, B., Goul Andersen, J. og Lolle, H.: *Bag kulissen i konstruktionen af kvalitet*, Syddansk Universitetsforlag, Odense, 2008

Brunsson, Niels og Olsen, J.P.: *The Reforming Organization*, Routledge, London, 1993

Campbell, Hall and Pedersen (reds.): *National Identity and the Varieties of Capitalism – the Danish Experience*, DFØF Publishing, Copenhagen, 2005

Camps, V. og Giner, S.: *At leve sammen – En bog om samfundssind*, Forum, København 2000 (originaludgave "Manual de civismo", Barcelona, 1998)

Christensen, Jørgen Grønnegaard: *Den usynlige stat*, Gyldendal, København, 1991

Christensen, J. P. et.al.: *Politikere og embedsmænd*, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1997

Christensen, Tom et.al: *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Universitetsforlaget, Oslo, 2006 (2004)

Christensen, T. and Lægreid, P. (eds.): *New Public Management: The transformation of ideas and practice*, Ashgate, Aldershot, 2001

Christiansen, J.M. og El-Salanti, N.: *Midt i en forandringstid – FTF'ernes psykiske arbejdsmiljø*, CASA, København, november 2006

Crouch, Colin: *Capitalist Diversity and Change – Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*, Oxford University Press, Oxford, 2005

Dahler-Larsen, Peter: *Kvalitetens beskaaffenhed*, Syddansk Universitetsforlag, Odense, 2008

Dahler-Larsen, P. og Krogstrup, H.K. (red.): *Tendenser i evaluering*, Syddansk Univesitetsforlag, Odense, 2001

Dalsgaard, Lene: "Decentral ledelse – herre i eget hus eller alene hjemme?", pp. 111-146 i Bang, H. P., Hansen, A.D. og Hoff, J. (red.): *Demokrati fra neden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2000

Dalsgaard, L. og Lassen, M.: "Politikdannelse og brugere – kvalitetsvurderinger på hjemmehjælps- og aktiveringsområdet", pp. 205-234 i Gundelach/Jørgensen/Klausen (red.): *Det lokale – Decentral politik og forvaltning*, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg, 1997

Dalsgaard, Lene og Jørgensen, Henning: *Det offentlige – Sektorens og de ansattes værdier og værdighed*, DFØF, København, 1994

Dunn, W.N. and Miller, D.Y.: "A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform", pp. 345-358 i *Public Organization Review*, no. 7, 2007

Duyvendak, J.W., Knijn, T. and Kremer, M. (eds.): *Policy, People, and the New Professional – De-professionalisation and Re-professionalisation in Care and Welfare*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006

Egeberg, M. and Lægreid, P. (eds.): *Organizing Political Institutions – Essays for Johan P. Olsen*, Scandinavian University Press, Oslo, 1999

Ejersbo, Niels og Greve, Carsten: *Moderniseringen af den offentlige sektor*, Børsens Forlag, København, 2005

Ejersbo, Niels og Greve, Carsten (red.): *Den offentlige sektor på kontrakt*, Børsens Forlag, København, 2002

El-Salanti, N. og Christiansen, J.M.: *Psykosociale faktorer i FTF'ernes arbejde nu og tidligere*, CA-SA, København, november 2006

Eriksen, Erik Oddvar: *Demokratiets sorte hull – om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*, Abstrakt Forlag, Oslo, 2001

Eriksen, Erik Oddvar: *Den offentlige dimension – Verdier og styring i offentlig sektor*, Tano, Otta, 1993

Esping-Andersen, Gösta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990

FTF: *Det hele liv – FTF-undersøgelse om balancen mellem arbejds- og familielivet*, København, oktober 2006

Gleerup, Janne: "Offentlig modernisering", pp. 186- 203 i Peter Nielsen (red.): *Brudflader – Økonomi og samfund 2008*, Frydenlund, København, 2008

Greve, Carsten: *Konkurrence og offentlig servicelevering*, FTF, København, 2008

Greve, Carsten: *Contracting for Public Services*, Routledge, London, 2007

Greve, Carsten: *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i politologisk perspektiv*, DFØFs Forlag, København, 2003

Greve, Carsten (red.): *Offentlig ledelse og styring i bevægelse*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2001

Gundelach, P., Jørgensen, H. og Klausen, K.K. (red.): *Det lokale. Decentral politik og forvaltning*, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg, 1996

Hagström, Bo: *Chef i offentlig verksamhet – Forskning kring offentligt ledarskap*, Studentlitteratur, Lund, 1990

Hansen, Karin og Dalsgaard, Lene: ""Skanderborgmodellen" – en ny kommunal styringsmodel", pp. 37-68 i Bang/Hansen/Hoff (red.): *Demokrati fra neden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2000

Hansen, Kim: *Embedsmandsroller og etik*, PLSindsigt, PLS, Århus, 1995

Hildebrandt, S. & Klausen, K.K. (red.): *Offentlig ledelse på dagsordenen*, Børsens Forlag, København, 2001

Hjort, Katrin: *Professionaliseringen i den offentlige sektor*, Samfundslitteratur, Frederiksberg, 2005

Hjort, Katrin (red.): *De professionelle*, Samfundslitteratur, Frederiksberg, 2004

Hood, Christopher: *The Art of the State – Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 1998

Jensen, Per H. (red.): *Velfærd – dimensioner og betydninger*, Frydenlund, København, 2007

Jensen, Per H. m.fl. (red.): *Velfærdssamfundets fremtid*, Socialpolitisk Forening, København, 2005

Jespersen, Peter Kragh: *Mellem profession og management – Ledelse i danske sygehuse*, Handelshøjskolen Forlag, København, 2005

Jørgensen, P.S. og Jespersen, J.: *Den skandinaviske model skal udvikles – ikke afvikles*, Fremtidens velfærdssamfund, København, oktober 2006

Kaplan, R.S. and Norton, D.P.: *The Balanced Scorecard – Translating Strategy into Action*, Harward Business School Press, Harward, 1996

Keune, M. Leschke, J. and Watt, A.(eds.): *Privatisation and Liberalisation of Public Services in Europe: an Analysis of Economic and Labour Market Impacts*, ETUI, Brussels, 2008 (in print)

Klausen, Kurt Klaudi: *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*, Børsens Forlag, København, 2001

Klausen, K.K. og Ståhlberg, K.: *New Public Management i Norden – Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*, Odense Universitetsforlag, Odense, 1998

Kristensen, Niels Nørgaard: *Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse – støvets fortælling*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1998

Kvist, Jon and Torfing, Jacob: *Changing Welfare State Models*, CWR Working Paper 96/6, Copenhagen, 1996

Laursen, P. F. et. al.: *Professionalisering – En grundbog*, Roskilde Universitetsforlag, Roskilde, 2005

LO og FTF: *Faggruppe opråb! – Opsamling på 4 TR Stormøder 2007 om kvalitet i den offentlige sektor*, København, 2007-10-20

Lund, Hans Herløv: *Nyliberalismen, velfærden og kvalitetsreformen – Analyser, kritik og alternativer med særligt henblik på ældrepleje og folkeskole*, Forlaget Alternativ, København, 2008

Lund, Hans Herløv: *New Public Management – rehabilitering af markedet. Ikke modernisering, men markeds-, penge- og profitstyrets indtog i det offentlige. Med henblik på moderniseringsprogrammerne for den offentlige sektor og på kvalitetsreformen*, Forlaget alternativ, København, 2008

Lundquist, Lennart: *Demokratins väktare*, Studentlitteratur, Lund, 1998

Lundquist, Lennart: *Förvaltning och demokrati*, Norstedts, Stockholm, 1991

Lægheid, P. Og Olsen, J.P. (red.): *Organisering av offentlig sektor*, Tano Forlaget, Otta, 1993

Lægheid, P. & Pedersen, O.K.: *Forvaltningspolitik i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1994

Lægheid, P. & Pedersen, O.K. (red.): *Fra opbygning til ombygning i staten*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1999

Majgaard, Klaus: "Livet efter NPM – Ledelse på kerneforretningens vilkår", pp. 199-225 i Preben Melander (red.): *Det fortrængte offentlige lederskab – Offentlig ledelse efter New Public Management*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2008

Maravic, P. von, und Reichard, C. (Hersg.): *Ethik, Integrität und Korruption – Neue Herausforderungen im sich wandelnden öffentlichen Sektor?*, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, 2005

March, J.M.. and Olsen, J.P.: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York, 1989

Majone, Giandomenico: *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996

Melander, Preben (red.): *Det fortrængte offentlige lederskab – Offentlig ledelse efter New Public Management*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2008

Moos, L., Krejsler, J. og Laursen, P.F. (red.): *Relationsprofessioner*, DPU Forlaget, København, 2004

Mouritsen, Jan: *Tællelighedens regime*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 1997

Nielsen, Klaus (red.): *Institutionel teori – En tværfaglig introduktion*, Roskilde Universitetsforlag, Roskilde, 2005

Nielsen, Peter (red.): *Brudflader – Økonomi og samfund 2008*, Frydenlund, København, 2008

OECD: *Whole-of-Government Approaches to Fragile States*, OECD, Paris, 2006

OECD: *Governance in transition: Public management reforms in OECD countries*, OECD, Paris, 1995

OECD: *Servinc the economy better*, Occasional Papers on Public Management, OECD, Paris, 1991

Olsen, Johan P.: "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", pp. 1-24 i *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16:1, 2006

Osborne, D. and Gaebler, T.: *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Penguin Books, New York, 1992

Pawson, R. and Tilley, N.: *Realistic Evaluation*, Sage Publ., London, 1997

Pedersen, Dorthe (red.): *Offentlig ledelse i managementstaten*, Samfundslitteratur, Frederiksberg, 2004

Pedersen, D, Højlund, H. og Greve, C.: *Genopfindelsen af den offentlige sektor – Ledelsesudfordringer i reformernes tegn*, Børsens Forlag, København, 2008

Peters, B.G. and Van Nipsen, F.K.M.: *Public Policy Instruments*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998

Pierson, Paul: *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Harvard University Press, Cambridge, 1994

Pierson, Paul (ed.): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001

Politt, C. and Bouckaert, G.: *Public Management Reform – a comparative study*, Oxford University Press, Oxford, 2000 (2d ed. 2004)

Politt, C. and Talbot, C. (eds.): *Unbundled government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, Oxen, 2004

Regeringen: *Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*, Regeringen, København, august 2007-10-20

Rieper, O. og Jørgensen, T.B.: *Kvalitetsstrategier i den offentlige sektor – rids af en værdibaseret strategi*, Fokus-Nyt nr. 3, København, august 2007

Risak, M. og Larsen, C.F.: *Når modstand giver mening – Ledelse og organisation som politisk drama*, Børsens Forlag, København, 2007

Rothstein, Bo: *Vad bör staten göra? – Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, SNS Förlag, Stockholm 1994

Rothstein, Bo: *Just Institutions Matter – The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press, Cambridge, 1998

Rothstein, B. og Steinmo, S. (eds.): *Restructuring the Welfare State – Political Institutions and Policy Change*, Palgrave, Macmillan, New York, 2002

Røvik, Kjell Arne: *Moderne organisasjoner*, Vigmostad & Bjørke AS, Oslo, 2000

Scharpf, F.W. and Schmidt, V.A. (eds.): *Welfare and Work in the Open Economy*, vol. 1-2, Oxford University Press, Oxford, 2000

Schön, D.A.: *Den reflekterende praktiker: hvordan professionelle tænker når de arbejder*, Klim, Århus, 2001 (The Reflective Practitioner, Basic Books, Inc. Publ., New York, 1983)

Sehested, Karina: *Professioner og offentlige strukturændringer*, AKF Forlaget, København, 1996

Socialdemokraterne: *Velfærd – de næste skridt*, København, u.å. (2007)

Suleiman, E. A.: *Dismantling democratic states*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2003

Sørensen, Eva: "Forvaltningsreformer, rationalitet og demokrati", pp. 5-21 i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, no. 82 (1), 2001

Transfer, vol. 14, no. 2, "Public services in transition", ETUI-REHS, Brussels, 2008

Vedung, Evert: *Utvärdering i politik og förvaltning*, Studentlitteratur, Lund, 1998

Velfærdskommissionen: *Fremtidens velfærd – vores valg*, København, december 2005

Velfærdskommissionen: *Fremtidens velfærd kommer ikke af sig selv*, Velfærdskommissionen, København, 2004

Wenneberg, Søren Barlebo: *Socialkonstruktivisme – Positioner, problemer og perspektiver*, Samfundslitteratur, Frederiksberg, 2000

World Bank: *Reforming public institutions and strengthening governance: A world strategy*, World Bank, Washington, D.C., 2000

World Bank: *The reform of public sector management: Lessons from experience*, World Bank, Washington, D.C., 1991